







COLLECTION D'HISTORIENS CONTEMPORAINS

LA CONSTITUTION COMMUNALE DE L'ANGLETERRE

Bruxelles. - Typ. de A. Lacroix, Verboeckhoven et Cie, boulevard de Waterloo, 42

LA

CONSTITUTION COMMUNALE

DE L'ANGLETERRE

SON HISTOIRE, SON ÉTAT ACTUEL

OU LE

SELF-GOVERNMENT

PAR

LE D[R] RODOLPHE GNEIST

MEMBRE DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE PRUSSE, PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE BERLIN, ETC.

OUVRAGE

TRADUIT SOUS LA DIRECTION DE L'AUTEUR



PAR

THÉODORE HIPPERT

AVOCAT, SECRÉTAIRE DU PARQUET DE LA COUR DE CASSATION
CONSEILLER PROVINCIAL DU BRABANT
ÉCHEVIN DE LA COMMUNE DE SCHAERBEEK



TOME QUATRIÈME



PARIS

LIBRAIRIE INTERNATIONALE

15, BOULEVARD MONTMARTRE, 15

A. LACROIX, VERBOECKHOVEN ET C[ie], ÉDITEURS

A BRUXELLES, A LEIPZIG ET A LIVOURNE

1870

DEUXIÈME PARTIE

(SUITE)

LA CONSTITUTION COMMUNALE ACTUELLE DE L'ANGLETERRE ET DU PAYS DE GALLES



CHAPITRE IV

LA JUSTICE PÉNALE ET L'ORGANISATION DE LA POLICE DU COMTÉ — (*Suite*)

—

SECTION V



LA PARTICIPATION DES HABITANTS DU COMTÉ A L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE PÉNALE ET DE LA POLICE DU COMTÉ.

§ 1

LE JURY DE JUGEMENT EN MATIÈRE PÉNALE

L'exposé qui a précédé ne manifeste qu'une participation des *classes supérieures* par des fonctions autoritaires, qui a développé par une conséquence naturelle la situation actuelle des classes gouvernantes. Quelque haut cependant que l'on puisse estimer leur énergie, ni l'esprit du *self-government*, ni l'unité ni l'harmonie de l'ensemble de la vie de l'État, n'en seraient résultés, s'il ne s'y était adjoint même pour ce domaine une participation étendue de l'ensemble du comté. Celle-ci se manifeste dans les trois points suivants :

1. Participation immédiate des classes moyennes à l'arrêt de condamnation dans la procédure répressive ordinaire, comme *petty jury*, *jury de jugement*.

2. Décision du *grand jury*, *jury d'accusation*, sur le renvoi et les indices d'accusation dans la procédure ordinaire.

3. Participation de l'ensemble du public à la poursuite répressive par le devoir d'*accusation et de témoignage*.

Je commence par le jury de jugement, qui se rattache le plus

intimement à l'activité judiciaire des juges de paix. Elle est la part qu'au moyen âge la commune était obligée de prendre à la justice, réduite à une décision du *point de fait*, depuis que le nouveau régime de l'État eut introduit l'unité du droit, dans lequel ce sont seulement des juges nommés d'office qui appliquent le droit positif, et les districts et les communes ne peuvent plus se créer de droit particulier. C'est le degré supérieur et le plus mûr de la vie publique, dans lequel à la place de l'invention du droit, nous trouvons son application. La *question du fait* embrasse cependant essentiellement dans la procédure répressive, tout comme dans l'ancienne preuve germanique, l'ensemble de la question de culpabilité, qui est posée par l'acte d'accusation dans la question soumise au jury, et qu'il doit résoudre par un « coupable » ou « non coupable. » Elle se rencontre dans ce but tant aux *assises des juges ambulants*, qu'aux *quarter sessions* des juges de paix : donc partout où l'on juge dans la procédure répressive ordinaire; par opposition aux cas rigoureusement déterminés, où l'on peut juger sommairement, c'est à dire sans jury et prononcer les moindres peines pécuniaires d'emprisonnemeut ou privatives de la liberté. La pratique du jury criminel se produisit en 1860 dans 15,999 cas; dans les dix années précédentes, le nombre des cas avait été en moyenne de 27,000. Pour les assises des juges ambulants le même personnel sert maintenant à former les jurys civils et criminels, et nous en avons déjà parlé plus haut sous ce rapport (ch. III, § 6). Il est cependant important ici, où la coopération plus énergique et plus fréquente du jury commence à se produire, de saisir en un seul coup d'œil l'organisation pratique du service du jury. Trois actes essentiels s'y réfèrent : la formation de la matrice, celle de la liste de service et le tirage au sort des douze jurés pour chaque cas particulier.

1. La formation de la matrice ou liste générale (1) exclut

(1) Quant à l'organisation du service du jury depuis la fin du moyen âge, voyez la partie historique.

Sur la procédure actuelle : Gneist, *Formation des tribunaux avec jury*,

d'abord ceux qui sont incapables du service communal pour cause de défaut de possession de l'indigénat, de minorité, ou de défaut d'honorabilité; puis ceux qui ne sauraient être astreints à un service *régulier* et *gratuit* pour cause d'indigence; ce qui produisit dès le moyen âge la restriction du

Berlin, 1849, pag. 80-107 (All.). Monographies encore usuelles : Kennedy, *Treatise of the law and practice of juries*, 1826, pag. 8; et sir R. Philipps, *On the powers and duties of juries*, 1811, pag. 12.

La formation de la liste primitive a été modifiée par 25 et 26 Vict., c. 107, en ce sens que la coopération du *high constable* a disparu. Le *clerk of the peace* transmet les *precepts* directement par la voie de la poste aux employés paroissiaux; les listes, rédigées dans chaque localité, sont envoyées par le *clerk* de la division de justice de paix au *clerk of the peace*. Sont *traditionnellement* exempts du service du jury, les pairs, les juges royaux, les ecclésiastiques de l'Église établie et des autres sociétés religieuses enregistrées, les avocats pratiquants, les avoués, les employés inférieurs de la cour, les coroners, les directeurs des prisons, les membres des académies, les médecins et chirurgiens, les apothicaires licenciés, les officiers de l'armée et de la marine jouissant de la solde en tiers, les pilotes, les employés de la domesticité royale, les employés des douanes et accises, les employés du *sheriff*, des *high constables*, des *parish clerks;* puis les pharmaciens enregistrés, les *clerks* dirigeant les affaires des avoués, les employés inférieurs des prisons (25 et 26 Vict., c. 107, § 2). Aucun juge de paix ne peut être assumé comme juré aux *quarter sessions*, pour son district spécial. Les personnes de la classe des esquires se font particulièrement choisir pour la liste de service du *special jury*, en sorte que pour le service réel du jury de jugement il ne reste en définitive généralement que les classes moyennes, et même dans celle-ci, à l'exclusion des classes les plus intelligentes qui surent se créer par la suite des temps (au détriment de leur propre développement et de leur influence politique), des exemptions bien au delà de ce qui était nécessaire. Les *Parl. Pap.*, 1854/55, n° 134 (t. XLIII, pag. 844), donnent pour l'année 1853, dans l'Angleterre et le pays de Galles, la liste originaire rangée par comtés des classes moyennes ainsi choisies, elles comprennent 316,746 personnes. (Dans ce relevé il y a absence de constatation pour les comtés de Bucks, une division de Lincoln et la *liberty* de Peterborough.) 9,718 personnes de distinction étaient comprises dans la *special jurors list* pour les procès civils. Dans les villes et les *liberties*, la tradition continua à dominer; dans la nouvelle loi municipale 5 et 6 Guill. IV, c. 76, le nouveau droit de bourgeoisie rend apte au service du jury et abroge en masse les motifs d'exemption. Le relevé parlementaire cité plus haut donne d'après cela la liste primitive de soixante-sept villes (*jury list and burgess roll*), *Parl. Pap.*, 1855, n° 134.

service du jury au « freeholders » de 40 sch. La loi 4 et 5 Guill. et Mary, c. 24, augmente ce cens dans une proportion correspondante au changement de valeur de l'argent, admet les « copyholders » et arrive ainsi à un taux de 10 liv. de revenu net en « freehold » ou « copyold, » et en autres droits réels viagers ; pour le pays de Galles, il est des 2/5 de ce taux. La nouvelle loi sur le jury, 6 Geo. IV., c. 50, y ajoute la possession d'un fermage de 20 liv. en fermage à vie ou de 21 ans et au dessus, ou la location d'une maison de 20 liv. de loyer, ou d'une maison de quinze fenêtres.

Le service du jury étant une charge communale de district, la *rédaction* et la *révision* des listes originaires ou matrices est aussi une affaire communale. Le secrétaire de district publie pour ce motif, dans les premières semaines de juillet, son warrant aux *high constables*, et ceux-ci leurs indications (*precepts*) aux marguilliers et aux inspecteurs des pauvres de chaque paroisse, avec l'avis de rédiger pour le 1er septembre les listes complètes de toutes les personnes qualifiées d'après la loi pour le service du jury. Suit après cela une session spéciale des juges de paix de la division, dans laquelle les employés communaux comparaissent, présentent leurs listes, et répondent au besoin sous serment aux questions que leur posent les juges de paix. Les personnes qui réclament contre leur inscription sur la liste primitive soit pour défaut d'obligation, soit pour défaut de capacité, y comparaissent aussi. Leur nom peut être rayé sur témoignage sacramentel, notoriété, ou autre témoignage. Puis les juges de paix raient eux-mêmes les personnes insensées, idiotes, sourdes, aveugles et infirmes. Au contraire ils peuvent y comprendre des noms oubliés par erreur, et les inexactitudes dans les noms, ou dans les désignations, peuvent être rectifiées. Les listes ainsi révisées sont rendues au « high constable » qui doit les remettre à la plus prochaine « quarter session » pour être conservées et enregistrées (*among the records*) dans les archives de la session. Le secrétaire de district les range par centuries, par ordre alphabétique, les inscrit proprement et correctement

dans un volume, et le remet comme *jurors book* au *sheriff* pour l'année judiciaire suivante.

2. *La formation de la liste de service*, c'est à dire l'appel des jurés nécessaires pour le service réel de chaque session, est un *acte judiciaire*, pour lequel il convient d'écarter jusqu'à l'ombre de la partialité. L'idée, si contraire à l'essence du tribunal et du jury, de former la liste de service par une élection, n'a jamais pris naissance en Angleterre. Le ministère et la police du district doivent influer tout aussi peu sur la liste de service du district. On s'en tient pour ce motif simplement à ce qui existait anciennement. Le mode de naissance du tribunal avec jury attribua naturellement cette fonction à l'antique directeur du tribunal de district, au shériff, et cette procédure a été conservée après que sa nomination eut lieu sur la présentation des juges royaux et que, pour le surplus, sa position honorifique présenta des garanties suffisantes contre l'influence du parti dominant. Le shériff (under-sheriff) désigne par conséquent pour chaque assise 48-72 personnes, pour chaque « quarter session » 24, 36, 48, ou s'il le faut un plus grand nombre de jurés encore, qui sont alors cités par la poste de la manière accoutumée.

L'opinion antérieure, d'après laquelle on devait prendre pour chaque procès isolé un certain nombre de jurés dans des *hundreds déterminés*, est à présent tombée en désuétude ; la liste de service est au contraire prise dans l'ensemble du comté. Et même parfois dans les causes célèbres, où l'on pourrait craindre une certaine partialité des habitants d'un district plus étroit, on ne choisit pas pour cette fois de jurés dans cette circonscription. Le service réel a lieu dans les comtés communément six fois par an : deux fois pour les assises des juges royaux dans les procès civils et répressifs, quatre fois pour les sessions trimestrielles. Mais il peut aussi se présenter plus fréquemment pour les « quarter sessions » ajournées, les « general sessions » extraordinaires, ou pour assister extraordinairement un shériff jury pour les expropriations, etc., (voy. plus haut, § 5, chap. III et §§ 4, 15;

chap. IV, sect. 4) (1), ainsi que pour le service des nouveaux tribunaux de district, (§ 7, chap. III).

3. *Le tirage au sort des douze jurés dans la liste de service* POUR CHAQUE CAS PARTICULIER est suffisamment connu d'après les ouvrages allemands sur la procédure. Les noms des jurés qui ont paru sont mis dans une urne, et tirés au sort, pour cette opération :

a. Chaque parti exerce un droit *motivé* de récusation, « propter honoris respectum, propter defectum, propter affectum, propter delictum, » en tenant compte à un haut *degré* de tout motif de partialité, et des rapports de parenté jusqu'au neuvième degré.

b. Dans les affaires *répressives*, il s'y ajoute le droit *péremptoire* pour l'accusé de rejeter, en cas d'accusation de félonie, 20 noms, en cas d'accusation de trahison, 35 noms, sans indiquer de motifs. En réalité, ce système libéral de récusation a eu précisément pour résultat de détruire à l'avance la défiance contre la composition du jury et de simplifier l'exécution pratique. C'est pour ce motif que l'on ne présente que rarement des récusations, que de longues procédures sont évitées sous ce rapport, et que le jury constitué pour la première affaire est souvent conservé sans modification avec le consentement de l'accusé, pour toute une autre série de causes.

Le jury ainsi constitué décide *unanimement*. — Cette unanimité peut être expliquée par la fusion du témoignage communal

(1) Un aperçu partiel des chiffres est donné dans les *Parl. Pap.*, 1854/55, n° 134 : *Return of the number of persons actually returned to serve on any pannel at any azsizes, sessions or sittings in England and Wales for the years* 1852 *an* 1853. Le nombre des *common jurors* était en 1853 : dans le Home circuit, 774 ; Midiand circuit, 1,509 ; Norfolk circuit, 810 ; le North circuit (il n'est pas indiqué) ; l'Oxford circuit, 1,773 ; le Western circuit, 1,042 ; Wales, 943. Pour le service de *special jury* on avait convoqué 3,025 personnes de marque en celle année. Dans les divers comtés le nombre des *common jurors* variait entre 72 et 323. La citation des jurés a lieu maintenant par envoi ouvert par la poste, 25 et 26 Vict., c. 107. L'application des peines est fort adoucie à l'égard des jurés défaillants, le juge président peut maintenant les diminuer à l'instant ou les ôter (§§ 11-12, h. l.).

avec les éléments de l'assistance des cojurateurs, — elle est juste au point de vue politique pour rompre les *divisions* dans le jury, — elle est juste en pratique comme l'expérience l'a montré depuis six siècles.

Le jury de jugement, sous cet aspect et dans cette position, est l'expression la plus fidèle de l'énergie du sentiment juridique dans les créations publiques germaniques. La méthode établie par l'expérience vieille de plusieurs siècles pour choisir d'une manière impartiale le comité communal à l'effet de fixer la question « of fact » demeure pour ce motif sans modification et sans attaque.

Si çà et là, un pasteur sceptique ne peut pas comprendre en Angleterre la nécessité de l'unanimité, ou si un juriste, qui a voyagé sur le continent trouve une décision du jury prise à la majorité beaucoup plus simple et plus pratique, ce n'est pas là pour l'Angleterre une autorité adverse. Mais, par suite de cette *opinion*, il peut naître quelque danger pour la vitalité du jury qui se forme dans les masses flottantes d'électeurs qui ne sont rattachés par aucun lien social, et ne peuvent pas concevoir que la participation à l'administration de l'État consiste en quelque autre chose que dans des élections périodiques, attributions d'emplois et dans l'influence directe de la propriété. Dans ces sphères il s'est développé même en Angleterre, cette idée de la division du travail, qui voudrait accomplir ces choses beaucoup plus simplement par le moyen d'employés rémunérés, en se réservant seulement l'acceptation et la répartition d'emplois et d'honneurs (1).

(1) En tous cas l'application du jury trouve une limite pratique, en ce que la grande majorité des moindres cas de répression, ou des petites discussions entre les sujets et les moyens de procédure ne peuvent pas être jugés par de grands comités communaux. Dans l'année judiciaire 1860, sur 385,000 cas de répressions sommaires, il n'y eut que 16,000 cas de répressions ordinaires devant le juge et le jury. Cependant, bien que dans ces derniers temps l'assistance du jury se réduisît annuellement à 3 ou 4,000 cas dans les assises, 1,000 à 3,000 cas dans la cour criminelle centrale, 8 à 12,000 dans les *quarter sessions*, 3 à 4,000 dans les *quarter sessions* munici-

§ 2

LE JURY D'ACCUSATION. — GRAND JURY

A la participation de la commune au jugement se joint sa participation ultérieure à la *résolution sur la mise en accusation* sous la forme du grand jury ou jury d'accusation, et cela en deux cas principaux :

1. *Aux assises criminelles des juges ambulants* comparaît un grand jury pour les résolutions à prendre sur les accusations qui y sont formées. Ils se constitue surtout comme *comité de district* afin de délibérer sur les circonstances de l'administration des comtés, et en particulier pour parer aux inconvénients généraux. Le grand jury avait anciennement coutume de formuler toutes sortes de plaintes et accusations, qui alors étaient remise aux juges ambulants afin que le roi y remédiât. Ces jurés doivent être des *freeholders* domiciliés dans le comté ; et bien qu'aucune loi générale ne déterminât ce cens, il est traditionnel de les composer de juges de paix et de gentlemen de la même classe (*men of the best figure.*) Seulement dans le comté d'York, un cens de 80 liv., dans celui de Lancastre un cens de 5 liv., sont prescrits. Les mœurs, plus efficaces encore en cela, et auparavant les affaires politiques importantes ont amené une composition de ces jurys par les plus hautes classes.

pales, on ne saurait nier que cette application *a donné et donne encore la forme et l'esprit à la justice pénale dans tous les cas.* Spécialement elle donne aux classes gouvernantes, en possession des fonctions autoritaires, la vraie base dans leurs rapports avec la classe moyenne, à la conscience juridique populaire son harmonie et son unité. Bowyer (*Const. law.* 305), compare avec raison la position de la *couronne* comme source du pouvoir judiciaire, le *juge* comme organe fixe du jugement, et le *juré* pour la « question of fact », à la subdivision de l'ensemble de la constitution en couronne, chambre des lords et chambre des communes : « Le peuple s'attire en outre autant d'honneur que de profit de son activité dans l'exercice de l'administration pratique de la justice. »

2. Pareillement il se rassemble auprès de chaque *quarter session* un grand jury, pour lequel le shériff reçoit avis de fournir vingt hommes. D'après la pratique et la loi du jury de 1825, ces jurés n'ont besoin que de la même capacité que les jurés de jugement. Les plaintes sur les défauts des jurys d'accusation ne se rapportent pour ainsi dire qu'au grand jury des *quarter sessions* pour lequel les juges de paix ne doivent pas être cités comme jurés; ce jury est pour ce motif composé principalement de membres des classes moyennes, qui ne sont pas aptes à remplir les fonctions difficiles, et bien plus juridiques, d'un jury d'accusation.

Il s'y joint d'une manière complémentaire la *coroner's inquest* (t. I, chap. I, § 4), pour les cas de morts extraordinaires. Si le verdict tend, en ce cas, à déclarer que la mort a eu lieu par le fait d'une personne déterminée, il est déféré à la manière d'un acte d'accusation aux assises.

L'*activité du jury d'accusation* est double : soit qu'il s'occupe d'une accusation officielle, *presentment*, ou qu'il ait à examiner une accusation formulée par un particulier, « *indictment.* »

1. Le *presentment*, *praesentatio*, est l'accusation ou dénonciation officielle directe devant le juge royal, émanée du devoir originaire de dénonciation de la commune, et basée sur la science ou information personnelle. C'est donc une activité inquisitoriale de la communauté, poursuivant directement, qui se rencontrait fréquemment dans les premiers temps, et fut encore souvent aggravée par des lois ultérieures, comme spécialement pour défaut de réparation aux routes, d'après la loi sur les routes (13 Geo. III, c. 78, §§ 4, 21). Dans l'exercice moderne le « présentment » est cependant presque complétement effacé par l'autre voie.

2. L'*indictment*, *indictatio*, est une accusation vérifiée, qu'un particulier forme au nom du roi à l'occasion du délit. Ce *prosecutor* présente un projet d'acte d'accusation (*bill*), officiellement redigé sur parchemin, au dos duquel les noms des témoins à charge se trouvent notés. L'ensemble des actes pareils qui se

rencontrent sont remis par le juge président compris dans une adresse d'introduction, *charge*, au grand jury avec les éclaircissements de détail qui pourraient passer pour nécessaires. Le grand jury se retire alors dans sa chambre, fait prêter serment (19 et 20, Vic. c. 54), et entend sous la direction de son président, d'une manière très sommaire, les divers témoins à charge, et décide ensuite, à la majorité des voix, mais avec au moins douze voix, s'il y a des motifs suffisants de formuler l'accusation (*whether there be sufficient cause to call upon the party to answer it.*) La solution affirmative est notée sur l'accusation, par la mention « a true bill » qui forme seulement alors un véritable « indictment. » La mise en accusation est ainsi prononcée d'une manière définitive.

NOTE SUR LE JURY D'ACCUSATION

Historiquement le jury d'accusation est une application des nombreuses commissions de preuve dont l'administration normande se servait dans un grand nombre de cas. Il est émané de la subordination rigoureuse de toute la vie communale aux commissaires et prévôts royaux, et doit être regardée comme existant dans son entier depuis le temps que les relations périodiques de semblables comités communaux avec les assises criminelles des juges commissaires royaux devint une coutume fixe. Sur l'époque normande, voy. t. I, pag. 134 et suiv., 138; sur la fin du moyen âge, pag. 146, *ib.* et suiv.; sur l'époque des Tudors, t. II, pag. 75 et suiv., et Biener, *Geschw. G.*, t I, pag. 139 et suiv. Le jury d'accusation et le *coroners inquest* ne sont donc que des applications d'un plus vaste système et ont encore d'autres fonctions assurément peu en usage. La jurisprudence anglaise distingue encore toujours :

1. Les jurys de jugement (*juries for trial*) sont ceux qui se rapportent à la procédure criminelle ordinaire dans les assises et *quarters sessions*.

2. Les commissions communales d'enquête (*juries for inquiry*) consistant dans la *coroner's inquest*; les jurys pour établir le point de fait d'une sédition (*riot*) et dans les cas de dépossession violente (*forcible entries*); puis les jurys pour établir des points de fait (§ 24) devant le *sheriff*, devant les *escheators*, devant les *clerks of the market*, d'après le *statute of bankrupts*, etc., qui sont en partie vieillis. Comme points accessoires d'autres administrations on trouve encore : *inquisitions of lunacy* pour établir une maladie mentale; *juries of matrons de ventre inspiciendo*, composé de douze femmes pour

établir la grossesse présumée d'une condamnée à mort; *pix juries* d'orfévres pour examiner périodiquement la conservation des monnaies; *juries of triers* pour établir l'impartialité d'un juré récusé, lorsque le motif de rejet dépend d'une question de fait. Les jurys bien connus des expositions de l'industrie sont aussi des applications de cette forme populaire de commission d'enquête.

Pour ce qui concerne la rédaction de l'*indictment*, la marche suivante est usuelle. Le *prosecutor* a-t-il un avoué, celui-ci formule l'acte d'accusation; les droits incombant à l'avoué ou avocat, sont pour la plus grande partie remboursés d'après les nouvelles lois (voy. § 3, sect. 5, chap. IV. Le *prosecutor* n'a-t-il pas d'avoué, pour les assises le *clerk of indictments*, pour les *quarter sessions* le plus souvent un employé de bureau du secrétaire de district, lui rédigent la formule nécessaire. Ces formulaires d'accusation reposent sur une pratique vieille de plusieurs siècles, et se rédigent d'après des règles techniques minutieuses, dans lesquelles les principes importants de la procédure criminelle se trouvent compris. Un aperçu très commode sur la procédure se trouve dans Mittermaier, *la Procédure criminelle anglaise*, Erl., 1851, pag. 244 et suiv.

Sur la proposition faite en 1849 d'abolir le grand jury près de la cour judiciaire centrale à Londres et sur les défauts y constatés du jury d'accusation, en particulier voy. Mittermaier dans la *Revue juridique de l'étranger*, t. XXI, pag. 325; t. XXII, pag. 139-155 (All.).

---

§ 3

LE DEVOIR D'ACCUSER ET DE TÉMOIGNER

La prompte incarnation du pouvoir de l'Etat dans les rois normands amena très tôt un système d'*accusation au nom du roi* (1), qui vint à dominer et à remplacer l'ancienne accusation privée. Le devoir de poursuivre des délits au nom du roi devant la justice s'organise pour ce motif d'une manière analogue à celui de témoigner, sur le continent, et se confond fréquemment avec le devoir de témoigner. Le magistrat dirigeant

(1) Sur l'historique dn droit de poursuite criminelle, voyez l'exposé pag. 75 et suiv., t. II. La base est le devoir originaire des petites et grandes communautés de conserver la paix qui se transforme par la suite dans la coopération des juges de paix et du grand jury avec un *informer*. L'*informer* y paraît comme un *promotor inquisitionis* responsable.

l'instruction préalable a donc vis-à-vis des personnes dont l'opinion serait d'importance dans le procès, un double pouvoir.

1. *To bind over to prosecute and to give evidence* (1), c'est à dire il peut obliger par une caution forcée une personne convenable, à former l'accusation devant le grand jury, puis de la suivre dans la procédure principale et de la mener à terme. Le « prosecutor » peut soigner par lui-même en ce cas la partie nécessaire, ou prendre un avoué, ou un avocat et un avoué en même temps. Dans la procédure testimoniale (*trial*) il paraît très généralement comme témoin principal et est entendu comme tel par son avocat, et en d'autres cas par le juge président.

2. *To bind over to give evidence* (2), c'est à dire que le magistrat chargé de l'instruction préalable peut obliger tout témoin important à comparaître dans la procédure principale, par le moyen d'une caution forcée. Ce devoir obligatoire va aussi plus loin que nous n'y sommes accutumés. Hormis les époux, qui,

(1) Caution obligatoire *to prosecute*. Lord Brougham dit dans le *Report on Public prosecutors*, pag. 1 : « qu'il était parfaitement indifférent que le magistrat oblige quelqu'un *to prosecute* ou *to give evidence*. Une différence importante gît cependant toujours, en ce que le *prosecutor* obtient le remboursement de ses frais d'avoués, tandis que d'autre part il est soumis à une plainte civile et répressive pour accusation sciemment fausse.

(2) La caution de témoigner n'est qu'une mesure de précaution, légalisée par 1 et 2 Phil. et M., c. 13 ; 2 et 3 Phil. et M., c. 10. Les témoins qui ne sont pas obligés à comparaître par caution, peuvent aussi être appelés par citation particulière (*sub poena ad testificandum*), que le secrétaire de district lance sur la demande d'une partie en la revêtant du sceau du *custos rotulorum*. Le témoin demeure-t-il hors de la circonscription du comté, la partie doit se procurer la citation au greffe de la cour royale (*Crown office of the Queen's Bench*). Le témoin recevra le remboursement des frais de voyage et il a droit à une équitable indemnité de séjour ; il n'y a pas de procédure répressive pour cause de désobéissance, contre lui, si les frais de l'aller et du retour ne lui ont pas été avancés sur sa demande, 18 Geo. III, c. 19 ; 7 Geo IV, c. 64, §§ 22 et 23 ; 43 Geo. III, c. 92. Les témoins qui se trouveraient en prison à cette époque, sont cités par un *writ of habeas corpus ad testificandum*, que chaque juge royal peut émettre sur présentation assermentée du point de fait (*affidavit*).

d'après les idées anglaises, ne peuvent pas déposer l'un contre l'autre, même les plus proches parents sont obligés de témoigner. Celui qui refuse la caution peut être détenu jusqu'à la prochaine session ; celui qui dans la procédure capitale refuse le serment peut être chargé pour cause de désobéissance (*contempt*) d'une peine pécuniaire légère ou d'un emprisonnement.

La procédure générale pour ces cautions forcées est de faire signer à la fin de l'instruction préalable par devant le magistrat la formule traditionnelle d'une caution (*recognisance*) :

« Comté N. N. — La présente est aux fins de faire savoir le 15 septembre 185 . A. B. de N., ouvrier, est comparu personnellement devant moi W. D. Esq., juge de paix, et s'est reconnu comme débiteur de notre souveraine maîtresse, la reine, pour la somme de 24 liv., à recouvrer sur sa fortune mobilière et immobilière, du chef d'une « recognisance » pour Sa Majesté, *sous la condition,* que si ledit A. B. comparaît personnellement à la plus prochaine session trimestrielle générale pour ledit comté à N., et y former alors une accusation contre C. D. de N., chapelier, et y donner alors son témoignage aux jurés, qui y feront l'instruction pour compte de notre dite souveraine la reine, et s'il ne quitte pas la cour sans autorisation, il sera déchargé de cette caution, autrement, elle restera dans toute sa force. Reçu, etc. W. D. »

L'accusation est donc organisée de la manière suivante :

1. Dans la majorité des cas, un *particulier* est obligé par le magistrat qui renvoie, d'agir comme « prosecutor. » C'est généralement l'un des principaux témoins de l'affaire pour les délits privés, principalement celui qui en a souffert. Il n'y a d'incapable sous ce rapport que celui qui est incapable d'après la loi. Une contrainte indirecte sous ce rapport se trouve aussi dans ce principe de droit commun, que personne n'est admis à une action en réparation civile pour félonie avant d'avoir agi comme « prosecutor » dans l'action répressive. Pour d'autres délits aussi (*misdemeanors*), le lésé a l'avantage d'être entendu comme témoin, lorsqu'une procédure répressive précède l'action civile.

Pour le domaine des actions sommaires jusqu'ici le système des « actiones populares, » l'intérêt des citoyens, la réserve de la part du dénonciateur, se sont montrées jusqu'ici suffisantes, pour assurer sans officier de police judiciaire la répression, et on n'a trouvé nécessaire d'y apporter une action plus énergique, que dans quelques cas seulement.

Cette organisation fut la source de la formation de plusieurs centaines de grandes et petites sociétés d'*assurances* qui entreprennent la poursuite répressive dans un intérêt ecclésiastique, moral, politique ou privé, engagent un office d'avoué dans ce but et délivrent en ce cas leurs membres des soucis et des frais. De pareilles sociétés fixent aussi des primes pour la découverte de délits. Dans certains cas particuliers, la loi a aussi assuré des avantages et des récompenses à ceux qui coopéreront au jugement d'un félon (1).

2. Précisément pour ce motif *un employé communal* ou *un employé de police*, peut aussi remplir les fonctions de « prosecutor. » Souvent un inspecteur des pauvres (par exemple en cas d'accusation d'infanticide) en est chargé, ou s'offre volontairement, ou est choisi sur le désir de la commune. Depuis l'introduction des constables salariés à Londres (1829), les juges de police ont fréquemment employé l'un d'eux comme « prosecutor » ce qui s'étendit parfois plus loin dans les provinces avec les constables soldés. Dans quelques villes on a commencé récemment à engager comme « prosecutor » le greffier de la ville ou un de ses secrétaires, moyennant un traitement fixe; il se charge alors d'introduire formellement l'affaire et entreprend d'engager un avoué.

Cette application de constables aux fonctions de « prosecu-

(1) Il y a pareillement en certains cas des primes pour les héritiers, par exemple par 4 et 5 Guill. et Marie, c. 8, § 3, pour les héritiers de celui qui est tué en tentant d'arrêter un voleur, il est assuré une somme de 40 liv. Des peines sévères contre les abus possibles sont contenues dans le statut 7 et 8 Geo. IV, c. 29, §§ 58-59. Spécialement les affiches publiques d'une récompense pour la reproduction d'objets volés et l'assurance de ne pas poursuivre en répression sont punies de 50 liv. d'amende.

tor, » entraine d'importants abus. Il se forme facilement des arrangements tacites, d'après lesquels un avoué promet au constable certaines commissions, afin qu'il lui transfère la direction de l'accusation. Également l'heureuse direction d'un grand nombre de « prosecutions » peut aisément devenir un terme de comparaison entièrement faux pour juger de l'activité et de la valeur d'un constable. La pratique la meilleure n'emploie donc les « policemen » qu'à recueillir les informations spécialement pour découvrir des témoins, s'il y a des lacunes lors de la réclamation de l'acte de prévention. Mais jamais l'idée d'une audition préalable par la police n'a pris naissance. Toute l'activité des agents de police et des postes se réduit à de simples dénonciations (charge sheets) et qui ne s'étend pas à des interrogatoires ou des procès verbaux (1).

3. *C'est pour cette cause aussi que l'administration de l'État* possède le droit de chaque particulier pour la poursuite répressive, qui est exercée soit par l'*attorney general* ou le *sollicitor general* pour sauvegarder l'intérêt général de la justice, ou par le *sollicitor to the treasury* dans l'intérêt du fisc. Dans un petit nombre de cas très importants, l'avoué général entreprend personnellement la poursuite répressive; dans la majorité des cas l'administration de l'État se contente généralement de donner aux avoués et aux avocats la mission et les instructions nécessaires pour la poursuite.

Les détails reposent sur la pratique administrative, pour

(1) L'institution possède à Liverpool une forme particulière, un *clerk* du greffier de la ville avec un traitement de 300 liv. rattache le soin des expéditions des actes d'accusation (ainsi que cela a également lieu pour les *quarter sessions*, dans le bureau du *clerk of the peace*) à la position de *prosecutor permanent*. Les protocoles de l'instruction préalable lui sont envoyés; il les examine au point de vue de la perfection de la preuve, complète ce qui manque d'après des interrogations ou des enquêtes postérieures, et rédige d'après cela l'information (*brief*) pour les avocats entre lesquels il répartit alors la direction de chaque affaire, tant pour les assises que pour les *quarter sessions*, *Report* ou *Public persecutors*, pag. 225. A Manchester, Leeds, Durham, Northumberland, dans le West-Riding d'York, on s'est résolu de concentrer l'ensemble des accusations entre les mains d'*un* avoué.



laquelle il faut se rappeler que le ministre de l'intérieur remplace en une certaine mesure le « criminal department » de l'administration de la justice, tandis que la trésorerie, « treasury » est au contraire un ministère d'État, qui, comme le premier ministre lui-même prédomine sur les autres departements.

1. Le *ministre de l'intérieur* (home office) décide parfois en cas d'accusations très graves ou politiquement importantes de faire faire une poursuite par l'organe des « law officers of the crown. » Cela n'a pas souvent lieu sans une proposition des juges de paix, qui représentent parfois qu'il manque de « prosecutor, » ou qu'il manque de « prosecutor » privé convenable, ou que certains motifs particulièrement importants demandent un « prosecutor. » Dans de pareils cas « l'attorney general » ou le « sollicitor general » ont alors coutume de diriger personnellement l'accusation, avec certains privilèges honorifiques vis-à-vis des autres avocats, et avec le droit de réplique ; mais pour le reste avec les mêmes droits que les parties.

2. *Au ministère des finances le « sollicitor general of the treasury »* constitue un agent fiscal général qui résout et dirige, non-seulement la formation d'accusations pour délits fiscaux, mais aussi pour la sphère des autres départements ministériels. Telles sont, par exemple, les accusations pour violences graves contre les agents de police, les accusations pour la tenue des loteries non autorisées, les poursuites fiscales, etc. L'autorité centrale engage dans ce but un avoué qui agit dans l'information dont il est chargé comme tout autre avoué privé. L'*attorney* ou le *sollicitor general* sont alors consultés pour l'engagement des avoués ou pour des questions de droit isolées. Dans des cas importants, à la cour centrale de Londres, le procureur général de l'Etat dirige parfois aussi la poursuite en personne. Mais le relevé des cas où il en est ainsi, n'est pas important, on l'évalue à environ quarante par an, non compris les cas de délits monétaires (1).

(1) Il ne faut pas confondre avec cette procédure les cas dits des infor-

Le devoir d'accuser et de témoigner, ainsi organisé à la manière des siècles antérieurs, renfermait une charge civile très inégale et très injustement partagée. Il réclamait pour l'organisation des assises et des sessions, les « prosecutors » et les témoins, plusieurs jours consécutivement, et ajoutait à celui qui était lésé, souvent encore des frais sérieux et une perte de temps, aux suites du délit. La législation récente s'est donc occupée, à bon droit, d'assurer tant au « prosecutor » ses droits d'avoués, qu'aux témoins leurs frais de route et de séjour, d'après une mesure convenable. (Loi principale 7 Geo. IV, c. 64; 14 et 15 Vict., c. 45.). Afin d'alléger les nouvelles charges communales qui en résultaient pour la propriété foncière, l'administration de sir Robert Peel commença d'abord, en août 1835, par se charger de la moitié des frais des poursuites répressives; depuis 1846 les caisses de district et le « countyrate » se sont également vu décharger de l'autre moitié, de telle sorte que maintenant le trésor paie dans leur totalité les frais criminels sous le contrôle d'un bureau spécial du « law clerk » au ministère des finances.

Ce cadeau, sujet à caution, concourut avec l'abolition des lois sur le blé, « cornlaws. » L'équité empêchait en ce moment, précisément, de charger de nouveau la propriété foncière. Mais on ne saurait nier que cette mesure ne porte une atteinte très sérieuse à l'administration de la police et de la justice dans le comté, puisqu'il n'est pas admissible de payer les frais de poursuite répressive par le moyen des caisses de l'État, sans placer, par une conséquence logique, la poursuite répressive sous le contrôle immédiat du ministre. La nouvelle procédure manifesta aussitôt le défaut de contrôle dans la fixation des frais. Pour les assises, le « clerk of assise » devait ordinairement taxer en toute hâte le dernier jour de sa présence, cinquante

mations, dans lesquels un fonctionnaire de la couronne agit pour certains *misdemeanors* sans ingérence du jury d'accusation. Voyez à ce sujet Mittermaier, *Procédure répressive anglaise*, pag. 136-143 (All.). Le nombre de ces informations *ex officio* (spécialement pour délits de presse et pour prévarication) se réduisit en 1859 à un cas et en 1860 à dix.

ou plus de comptes d'avoués. Pour les « quarter sessions », un secrétaire vérifiait également la liquidation des frais, sous l'ordre des juges de paix De là les plaintes sur l'exagération excessive des dépenses (1).

Le nouveau cours des choses peut, dès lors, à peine surprendre. Par 14 et 15 Vict., c. 45, se trouve abrogé le pouvoir qu'avaient, d'après 7 Geo. IV, c. 64, les « quarters sessions » de publier des tarifs de frais. Le *ministre* de *l'intérieur* publie désormais les tarifs des frais criminels, déboursés et indemnités. Les juges de paix faisant l'instruction préalable doivent

(1) Pour les assises les simples dépens pour chaque cas s'élevaient en moyenne de 16 liv. 2/3 à 25 liv., pour les *quarter sessions* de 7 liv. 1/3 à 15 liv. 1/3 (*Parl. Pap.*, 1855, n° 481, pag. 248-251). Pour les assises particulières des comtés les frais varient entre une moyenne de 13 liv. 1/3 à 35 liv. selon la gravité des cas; pour les assises municipales de 5 liv. 1/3 à 78 liv.; pour les sessions trimestrielles des comtés de 5 liv 2/3 à 20 liv. 1/6. Les émoluments traditionnels des avoués étaient également infiniment divers. Dans le Norfolk circuit ils étaient de 1 1/2 liv. par cas, au Western circuit de 1 1/12 liv., dans l'Oxford circuit 3 1/9 liv., dans le Northern circuit de 8 1/9 liv., pour les *quarter sessions* en moyenne de 3 1/6 liv. (*Ibid.*, pag. 220). Dans le Yorkshire un meilleur contrôle des comptes de frais réduisit leur taux moyen pour les assises de 58 liv. à 25 liv. Le taux des frais en cas de grave accusation d'homicide, etc., s'élevait souvent de 200 liv. à 300 liv. (sans y comprendre les honoraires extraordinaires très élevés des avocats, qui ne sont pas remboursés). On se plaignait spécialement des frais inutiles pour les témoins, dont chaque affaire répressive emploie au moins quatre, tandis qu'une personne au courant des choses estime qu'au moins 3,000 accusations, moyennant une soigneuse révision préalable, et dans l'ensemble peut-être 40,000 citations de témoins auraient pû être épargnées (*Ibid.*, pag. 206). Pareillement il y avait des postes de frais arbitraires et exagérés, sous la rubrique : *Recherche de l'accusé, frais de capture, introduction de l'affaire* (*getting up case*, etc.).

Une spécification des frais de poursuite répressive versés par le trésor pour les divers districts pour 1851 se trouve renfermée dans les *Parl. Pap.*, 1852, n° 66, t. C., pag. 29); pour 1852-56, *Parl. Pap.*, 1858, n° 52, t. XXXIII, pag. 545. La statistique judiciaire 1860 (*Parl. Pap.*, 1861, t. LX, pag. XXI) donne le relevé suivant des frais de poursuites maintenant diminués pour l'année s'écoulant du 30 juin 1858 au 30 juin 1859 : frais d'une poursuite criminelle aux assises, 12 liv. 13 sch.; aux *quarter sessions*, 5 liv. 14 sch.; à la cour centrale, 5 liv. 15 sch.; dans les *quarter sessions* municipales, 5 liv. 13 sch. Le plus récent rapport du 14 juillet 1862 : *Report* on *Prosecution expenses*, *Parl. Pap.*, 1862.

donner les certificats y relatifs. Mais les certificats de fixation des frais ne doivent pas être délivrés en dernier ressort, ils sont soumis à un contrôle minutieux du département spécial (law clerk) du ministère des finances. Les juges de paix conservent le droit de réduire les frais.

Cette position des choses rendait prochaine même sous le rapport financier : *la réclamation de l'institution d'un organe officiel pour la poursuite répressive et un contrôle de l'État à cet égard.* Le *Report on public Prosecutors* 1856, n° 206 (t. VIII, pag. 347), renferme sous ce rapport de riches matériaux, et présente comme le principal abus du système antérieur, l'accusation privée : 1° Le défaut de poursuites répressives dans un grand nombre de cas où manque un intéressé convenable pour en faire une affaire judiciaire. Cela touche plus spécialement les classes pauvres, les mauvais traitements des classes servantes, des parents et des alliés contre les enfants, etc., n'étant pas poursuivis du tout. Dans d'autres cas, il manque surtout d'un organe pour fixer le point de fait, comme dans les incendies. 2° L'accusation privée conduit à de nombreux compromis et collusions. De riches délinquants achètent des témoins et paient les cautions que perdent le « prosecutor » et les témoins. Beaucoup d'accusations sont formées sans sérieux dessein de les poursuivre d'une manière répressive, dans le seul but, d'effrayer l'adversaire et de le contraindre par une détention soudaine à compromettre pour les actions civiles. On abuse spécialement dans ce but des évocations devant le « king's bench, » qui décharge la caution de la poursuite pénale. 3° Il en naît une procédure très inégale dans la conduite de l'accusation, elle laisse surtout à désirer dans les plus petits « quarter sessions » les plus éloignées, auprès desquelles il n'y a pas d'avocat qui instrumente, mais seulement des avoués; on se plaint particulièrement de différentes pratiques des avoués, qui cherchent à se procurer le plus de poursuites répressives qu'ils peuvent. 4° On trouve un défaut de toutes parts, à ce que *entre la fin de l'instruction préalable et les assises*, il n'existe pas d'organe, pour compléter encore les témoignages

défectueux, et afin de préparer plus complétement le cas à être traité dans les assises. Dans un très grand nombre de cas, toute l'information des avocats consiste dans une sèche copie des protocoles des juges de paix, motif pour lequel les jurys d'accusation des « quarter sessions » ne peuvent pas sortir de beaucoup d'accusations. Ceci devient particulièrement sensible, dans les cas embrouillés de témoignages par indices. Toutes les propositions faites jusqu'ici n'ont cependant pas encore abouti à une modification de ce qui existait.

Parmi les projets présentés jusqu'ici pour introduire un ministère public se trouve au premier rang celui de s'en tenir au système *écossais*, pour lequel près de chaque tribunal de district, « county court, » un avocat désigné par le juge de district (*sheriff*) agit comme ministère public (*procurator fiscal*). Dans les villes les plus importantes, le conseil communal en nomme un. Tous les officiers du ministère public sont subordonnés au « lord advocate » et à son remplaçant. A côté de cela se trouve cependant réservé le droit à l'accusation privée, à laquelle on recourt rarement, d'après l'expérience acquise (*l. c.*, pag. 18, 19, 195). D'autres prennent pour type le *district atorney* de l'Amérique du nord, et souhaitent un employé local jurisconsulte pour surveiller la préparation des témoignages. D'autres croient que les *secrétaires des juges de paix* seraient les personnes convenables sous ce rapport, spécialement si elles recevaient au lieu d'émoluments un traitement fixe. La « society of magistrates clerks » recommande particulièrement les secrétaires des petites sessions comme « prosecutors. »

Les errements suivis jusqu'aujourd'hui prouvent que l'on s'est peu rendu compte en Angleterre de la portée de l'introduction du ministère public, il en est particulièrement ainsi de la question de savoir si le ministère public doit être un fonctionnaire contrôlant (decretant) l'instruction préalable, ou s'il doit se borner à compléter les preuves dans l'intervalle, rédiger et présenter les actes d'accusation. Ce qui parait le plus probable, ce serait l'introduction d'un « prosecutor » de district, sans abandonner la procédure judiciaire *ex officio*, dans l'ins-

truction préalable. Mais tous les jugements concourent en un point, et tous les juges sont d'accord à cet égard : relativement à l'impossibilité de monopoliser l'accusation pour un public « prosecutor. » Ceux qui connaissent le mieux et admirent le plus les institutions continentales comprennent parfaitement ce côté constitutionnel de la question (1).

(1) Lord Brougham dit ainsi pag. 4 : « Que si le *prosecutor* officiel refuse de poursuivre, il n'entre nullement dans ses intentions d'empêcher la partie plaignante de produire à ses risques et dépens le cas devant le grand jury »; pag. 16 : « Qu'il était encore moins dans ses intentions de soumettre les avoués inférieurs à un système changeant avec chaque *attorney general*, état de choses qui serait en tous cas intolérable. »

M. R. M. Straight, pag. 53 : « Je pense que la personne lésée doit avoir le droit d'accuser l'administration sans autorisation du *prosecutor* officiel, par l'intermédiaire d'un grand jury. Le grand jury est un droit constitutionnel très important. La couronne ne peut mettre personne en état d'accusation pour félonie ou trahison sans l'assentiment du grand jury, qui représente le peuple; d'autre part le peuple peut, par l'intermédiaire du grand jury, c'est à dire avec son assentiment, accuser tout employé de la couronne. Dans les affaires politiques touchant au bien général, un grand jury est indispensable, et son action ne devrait recevoir aucune limite. »

J. Napier, *attorney general* pour l'Irlande, pag. 253, dit « qu'il n'a pas remarqué d'abus réel résultant de l'admission de l'accusation privée, dans des cas où l'*attorney general* refuse de poursuivre. Ces cas sont rares; mais il ne voit pas pourquoi l'on devrait poser une limite absolue à l'accusation privée qui forme au contraire par elle-même un contrôle bienfaisant et un contre-poids à côté du ministère public. »

Lord Campbell, président du *Queen's bench*, pag. 65 : « Je pense moi-même que c'est un privilége qui appartient à chaque Anglais, de mettre en activité le droit répressif sous sa propre responsabilité. Je ne souffrirais pas de voir établir ici un système, d'après lequel aucune poursuite pénale ne pourrait être introduite par un autre que par un employé public mais,... je recommanderais de laisser organiser une restriction pour quelques délits (*perjury*, *conspiracy*, etc.) d'après laquelle de pareilles accusations ne pourraient être formées qu'avec l'assentiment d'un fonctionnaire public responsable. »

SECTION VI

LES CONSTABLES

§ 1

LES HIGH CONSTABLES

Dès la fin du moyen âge, les affaires ordinaires de l'administration de la police étaient attribuées aux fonctions des baillis de district et des baillis locaux « high constables, » et « petty constables » (§ 3), qui se subordonnèrent aux juges de paix après l'institution de ces commissaires royaux, tout comme ils l'étaient auparavant aux baillis territoriaux du roi.

L'institution de constables supérieurs de district perdure, dans une forme un peu en désuétude, de manière à ce que dans la majorité des « anciens hundreds, » on nomme un « high constable, » dans bien d'autres deux « high constables. » Les fonctions sont encore aujourd'hui désignées comme celles d'un *prévôt de district* ou d'un *prévôt supérieur*, principalement destiné à exécuter les ordres des juges de paix, qui sont adressés à plusieurs constables inférieurs. Les affaires reposent partie sur l'ancienne constitution de la police (*common law*) partie sur des statuts formels, Coke 4, *Inst.* 267, spécialement :

1. Ils doivent *diriger* et *contrôler* les constables inférieurs dans leurs affaires; là où ils sont réunis dans un but de police, les y conduire et les y commander. Déjà lord Bacon remarque cependant, que d'après la « common law » le « high constable » gère des fonctions dans un grand district, le « petty constable » des affaires analogues dans un petit district, mais que la position n'est pas à proprement parler d'inférieur à supérieur.

2. Certaines *convocations* pour les sessions et d'autres pièces

à publier sont adressées par le juge de paix ou « high constable, » afin qu'il les transmette pour publication ultérieure aux constables inférieurs. Cependant ils ne forment pas d'instance moyenne; au contraire les juges de paix ont le pouvoir fondamental de transmettre directement les ordres aux constables inférieurs.

3. Ils doivent paraître à la *session trimestrielle* et faire rapport sur les citations à effectuer. D'après la théorie, ils doivent également faire un rapport de police sur la situation de leur division et recevoir des instructions des juges de paix. Ils doivent pareillement faire rapport aux assises des juges ambulants, d'après l'ancien formulaire, sur les délits dénoncés officiellement par les constables inférieurs (*presentments*). Pour les *special sessions* le « high constable » du district plus étroit est chargé d'affaires analogues, de la présentation de la liste des jurés, etc. Cette participation à la création de la liste du jury à cessé par 25 et 26 Vict., c. 107.

4. Ils formaient jusqu'à présent l'organe inférieur pour la levée du « county rate, » ce qui doit cesser d'après 7 et 8 Vict., c. 33 et doit passer à l'administration des pauvres, mais seulement pour la plus prochaine vacance qui se produirait. Pour ces dernières fonctions ils recevaient jusqu'à présent un petit tantième; et en outre, encore de petits droits pour les affaires particulières de leur charge; et dans ces derniers temps, même de modiques traitements.

L'ensemble des fonctions n'est pas judiciaire (judicial), mais ministériel (ministerial office), et permet la délégation. Le « high constable » peut sous sa propre responsabilité, même par mandat verbal, faire soigner ses affaires par autrui.

Le *personnel* des *high constables*, devait être nommé dans les anciennes réunions juridiques (*court leet*) de la centurie ou de la « liberty. » La décadence de ces assemblées fit légalement, ainsi qu'usuellement, passer cette nomination aux assemblées des juges de paix, où ils étaient nommés, tantôt en session *générale*, tantôt en session *spéciale*, tantôt pour un an, tantôt à vie, tantôt aussi on en nommait un, tantôt deux pour la cen-

turie. La tradition, aujourd'hui très diverse, repose en majeure partie sur les convenances administratives des générations antérieures. D'après 7 et 8 Vict., c. 33, § 8, ils ne doivent plus maintenant, en règle générale (au défaut de « court leet » pour le « hundred » ou la « liberty ») être nommés par la « quarter session, » mais dans une *session spéciale* pour les réclamations d'impôt; ils sont en même temps dispensés de comparaître devant les « quarter sessions » en certains cas. Ils prêtent aussi serment dans une session spéciale, ou devant un juge de paix pour ce commis par la session. De là le principe, que la même autorité qui les nomme possède aussi le droit de les démissionner pour *motifs importants.*

NOTE SUR LES HIGH CONSTABLES

Sur la position plus importante au moyen âge des *high constables*, voyez tome I[er], part. hist. La législation des Tudors, elle aussi, s'occupe encore de certaines affaires spéciales, en leur temps, importantes, pour la plupart tombées et oubliées à présent. D'après 5 Élis., c. 4, le *high constable* peut tenir ce que l'on appelle des *statute sessions* pour régler les loyers domestiques; d'après 4 Ed. IV, c. 1; 39 Élis., c. 20; 13 Geo. I, c. 23, il peut obvier aux plaintes et abus dans la fabrication du drap; d'après 13 Ed. I, c. 6, dénoncer ceux qui hébergent des étrangers, qu'ils se refusent à cautionner. Il s'y rapporte aussi la poursuite en cas de flagrant délit de vol, *robbery* (8 Geo. II, c. 16); surveillance de l'exécution des lois contre les jurements impies, 19 Geo. II, c. 21, etc. Dans l'administration de la milice il doit faire connaître aux simples *constables* les ordres des *deputy-lieutenants;* ce qui comprend aussi certains devoirs de leur charge pour le casernement des troupes. Récemment 41 Geo. III, c. 78, § 2 lui a encore accordé le remboursement de certaines dépenses extraordinaires dans l'exercice de ses fonctions en cas de sédition, tumulte ou félonie.

Vincke, *Administration intérieure de la Grande-Bretagne*, 1815, pag. 157, donne une instruction de service des *high constables* du Gloucestershire, de son époque qui n'est pas sans intérêt :

« *Vous êtes les premiers fonctionnaires exécutifs dans les divers districts*, et « obligés comme tels, à exécuter tous les avis et toutes les prescriptions « que les employés supérieurs (*magistrates*) vous adressent, et à satisfaire « à leurs réquisitions.

« Vous êtes d'après le droit commun les gardiens de la paix, et exercez

« le même pouvoir dans vos *hundreds* que les *constables* dans leurs pa-
« roisses.

« C'est votre devoir d'être présents aux sessions des juges de paix pour
« votre *hundred;* à l'assemblée trimestrielle vous devez faire rapport sur la
« situation et les événements du *hundred* auquel vous êtes préposé; vous
« devez y dénoncer toutes personnes et toutes choses (*present*) qui troublent
« la paix publique et mettent en péril la sécurité publique.

« Les personnes recommandées à votre attention spéciale sont les teneurs
« d'auberges suspectes et ceux qui font ou favorisent des choses qui gâtent
« la moralité publique, favorisent la paresse et l'importunité, les buveurs
« et les joueurs publics.

« Les choses soumises à votre vigilance spéciale sont les voies publiques,
« les ponts, les puits, les *nuisances* de toute espèce, que vous devez dé-
« noncer si elles peuvent devenir dangereuses pour les voyageurs et pour
« le bien commun.

« Comme gens de particulière renommée et fortune, vous avez à lever le
« *county rate :* sous ce rapport vous devez veiller à la juste proportion des
« contributions des diverses paroisses de votre circonscription, etc. Lorsque
« vous recevrez l'avis de fournir les listes des personnes capables d'être
« jurés (*return*), envoyez vos prescriptions aux *under constables* afin de les
« recevoir dans la forme prescrite, et remettez les alors dans la session de
« la Saint-Michel. »

Les *Parl. Pap.*, 1854-55, n° 534, t. XLIII, pag. 827-841 donnent un relevé des *high constables* nommés à vie encore subsistants, rangés d'après les comtés. Dans le Bedford il y en a encore 4 sur l'état de survie, dans le Cambridge 14, l'île Ely 4, le Cornwall 20, le Cumberland 5, le Derby 4, Durham 4, Huntingdon 5, Leicester 11, Lincoln 18, Norfolk 1, Northampton 27, Surrey 24, Warwick 3, Westmoreland 4, à York 33. Là où l'on trouve encore des traitements de quelque importance, ils correspondent au soin de lever le *county rate* (communément une guinée par paroisse), collecte qui ne passera à l'administration des pauvres qu'au décès du titulaire.

§ 2

FONCTIONS DES PETTY CONSTABLES

Les paroisses ont d'après les institutions actuelles, un « petty constable, » comme fonctionnaire exécutif de la juridiction et de l'administration de la justice de paix. Tel est au moins actuellement le caractère principal de la fonction. Au moyen âge le constable était encore un membre de la constitution de

la milice, et se trouvait dans un rapport plus vivant avec la commune comme prévôt local. Cette position était en rapport avec le système des cautions générales et le devoir de dénonciation. C'était une *division du travail*, ensuite de laquelle le devoir de dénoncer et le devoir de saisir le violateur de la paix était abandonné à un employé particulier de la commune. Les anciens relevés des devoirs du *constable* concourent pour ce motif en majeure partie avec le devoir de dénonciation des communes et avec les articles d'enquête lors du « sheriff's turn. » L'ancien devoir des communes de dénoncer en corps *in corpore*) se transforme tacitement en celui du constable *d'y assister*. A l'époque de la reine Élisabeth, encore Thomas Smith emploie l'expression, « chaque Anglais est un *serjeant* pour la saisie du voleur. » On maintient aussi encore toujours, plus tard le principe constitutionnel de tous les communiers de répondre à la levée par « hue and crye » à peine d'amende ou de prison, et dans 8 Geo., II, le constable qui est en retard sous ce rapport, est puni d'une amende de 5 liv. Cette position originaire expliquait les « presentments » des constables, qui subsistèreut jusqu'à 7 et 8 Geo., IV, c. 38 pour les assises et les sessions des juges de paix, pour cause d'effusion de sang et autres violations de la paix. La prépondérance des classes gouvernantes a fait tomber de siècle en siècle la position des constables. La désignation de *prévôts de police* au sens le moins élevé est encore trop ; ils sont descendus en réalité au rang de simples serviteurs, agents de police.

C'est pour ce motif qu'il est difficile de donner les *fonctions du constable*, d'une manière rigoureusement délimitée, la position variant quelque peu à chaque siècle. Lambard lui-même, dans son écrit sur les constables, n'est pas parvenu à atteindre cette limitation, qu'il avait pu donner pour les juges de paix, les exposés postérieurs ne donnant qu'une accumulation d'affaires sous forme de répertoire, d'après la « common law » et les statuts (1).

(1) *Les fonctions des « petty constables »* sont données alphabétiquement

La tentative de réunir d'une manière intelligible ne peut donc être qu'imparfaite et se formuler comme suit.

1. *Le constable comme fonctionnaire de paix indépendant, prévôt, bailli local de la police*, a le devoir particulier de maintenir la sûreté publique, « to repress felons and to keep the peace. » Comme tel il doit activement parcourir sa circonscription, y tenir la main à l'observation des lois, y éviter les délits, y protéger les habitants contre la violence, à veiller à ce que l'on observe la fête du dimanche et les règlements sur les débits publics de boissons; comme tel il doit arrêter les ivrognes, défendre les jurements prohibés, visiter les maisons suspectes, empêcher les jeux défendus, arrêter les vagabonds, les objets soupçonnés d'être volés, les revendeurs et les colporteurs sans licence, etc.

De cette position découle un droit *indépendant d'arrestation.* Il peut arrêter de son propre chef (*arrest*) chacun pour une

dans les dictionnaires de droit et les ouvrages analogues. On les rencontre sous les rubriques capitales suivantes : *Affray*, devoir de saisir ceux qui se rendent coupables d'une attaque violente contre une autre personne. — *Alehouses*, maintien de la loi sur les brasseries (§ 12). — *Arrest of felons* (voy. plus bas). — *Bawdy houses*, maisons suspectes (§ 11). — *Breaking open doors* (voy. plus bas). — *Bridges* (recouvrement des taxes pour réparer les ponts d'après l'ancienne constitution (22 Hen. VIII, c. 5). — *Customs* (assistance à prêter aux employés du fisc en cas de visite domiciliaire, saisie des contrevenants, etc.). — *Deserters* (saisie de déserteurs avec une prime de 20 sch. pour chacun d'après le *mutiny act* annuel). — *Distress* (assistance en cas de saisie du propriétaire pour cause de debet de *rents*, § 21). — *Drunkeness.* — *Disorderly houses and persons.* — *Fires* (assistance en cas d'incendies). — *Fishing, game acts* (exécution de la loi sur la chasse et la pêche). — *Hawkers and pedlars* (exécution des lois sur les revendeurs et colporteurs). — *Highways* (services dans l'exécution des lois sur les routes). — *Hue and crye* (levée en masse de la population pour la poursuite de délinquants, 13 Ed. I, stat. 2, c. 6 ; 27 Élis., c. 13 ; 8 Geo. II, c. 16). — *Husbandry* (exécution de la loi sur la police du travail, 5 Élis., c. 4 ; remise des congés aux domestiques pour passer à un autre service, réquisition forcée de travailleurs en temps de moisson, etc.). — *Imprisonment, Innkeepers* (obligation pour les hôtes de recevoir les voyageurs, etc.). — *Juries* (rédaction de la liste primitive dans les diverses communes, 4 et 5 Guill. et M., c. 20 ; 7 et 8 Guill. III, c. 32 ; 8 et 9 Guill. III, c. 10 ; 3 et 4 Anne, c. 18 ; 3 Geo. II, c. 25. — *Labourers* (voy. *Husbandry*). — *Land-tax* (assistance à la levée de l'impôt foncier pour l'État). —

félonie ou une violation de la paix commise en sa présence ou s'il a un motif raisonnable de supposer (*reasonable cause to suspect*), qu'une félonie aurait été commise. D'après la pratique, il peut aussi légalement arrêter une personne pour empêcher qu'on ne commette une félonie probable. Dalton, *Justices*, c. 116, § 3. Il doit ensuite se rendre là où il est demandé, afin de rétablir la paix et se saisir de celui qui la viole. Il peut même briser la porte extérieure des bâtiments, dans lesquels un bruit lui fait connaître une violation de la paix. Il peut en ces cas appeler à son aide tout tiers, et celui-ci est obligé de lui prêter assistance sous menace d'une peine arbitraire en cas de refus, et agit alors comme employé auxiliaire avec tous les droits du constable.

La position de la police en matière d'arrestations est à peu près la même partout. La police inférieure et les employés communaux ont aussi en Angleterre des pouvoirs *personnels* d'arrestation, qui sont demeurés dans une délimitation assez

Lottery (exécution de la loi sur la répression des loteries, 27 Geo. III, c. 1, etc.). — *Lunatics, Madmen* (devoir de saisir et mettre en sûreté les insensés, 17 Geo. II, c. 5, § 20, etc.). — *Measures* (recherche et saisie des fausses mesures, 22 Char. II, c. 8, et suiv.). — *Militia* (assistance à divers actes de l'administration de la milice). — *Physicians* (assistance à l'exécution des lois sur les droits du Collége médical de Londres). — *Plague* (internement des malades dans leur maison aux époques de maladies contagieuses, 1 Jac. I, c. 31). — *Poor rate* (assistance au décrétement et à la levée de la taxe des pauvres, qui était ensuite payée d'après l'ancienne constitution au *high constable*, 43 Elis., c. 2, §§ 12, 35). — *Postage* (recouvrement des ports en debet, 9 Anne, c. 10, § 30). — *Presentments* (voy. plus haut). — *Riots* (§ 7). — *Scolds* (leur mise aux ceps, *cucking stool*). — *Soldiers* (casernement des militaires, réunion des voitures de transport, etc., d'après le *mutiny act*). — *Statutes* (participation à l'exécution d'innombrables actes du Parlement s'il s'y trouve une clause spéciale à cet effet). — *Sunday* (exécution des lois sur le dimanche, 1 Char. I, c. 1; 29 Char. II, c. 7 et suiv.). — *Swearing* (exécution de la loi sur les jurements impies, 19 Geo. II, c. 21, etc). — *Turnpikes* (exécution de la loi sur les routes). — *Vagrants* (§ 9). — *Warrants of justices* (exécution des différents décrets des juges de paix, § 23). — *Weights* (conservation des poids normaux et exécution du surplus des lois, 8 Hen. VIII, c. 5; 16 Car. I, c. 19 et suiv.). — *Wreck* (assistance en cas de naufrage, 12 Anne, stat. 2, c. 18 et suiv.).

arbitraire en cas de félonie, et pour ces délits (*misdemeanors*) qui ont le caractère de violence contre la personne (*affrays assault*) avec rupture de la paix. Les pouvoirs sont plus douteux en cas de *misdemeanors* ordinaires. L'ancienne pratique de la police (*common law*) admettait un droit général d'arrestation contre les personnes qui errent pendant la *nuit*. Mais l'on reconnaît maintenant que cela se trouvait en rapport avec l'ancien système des « watch and ward. » La nouvelle loi sur la police pour la métropole jugea nécessaire pour cette raison, d'étendre expressément les pouvoirs d'arrestation sur les personnes suspectes vaguant dans l'oisiveté (*idle and disorderly persons*), qu'ils trouvent troublant la tranquillité publique, — toutes personnes contre lesquelles se trouve une accusation déterminée (charge) pour un *assault* grave, récemment commis, — les personnes contre lesquelles ils ont un motif légitime de supposer de mauvais desseins (*evil designs*), les personnes qu'ils trouvent depuis le coucher du soleil jusqu'à huit heures du matin, couchées ou errant (*loitering*) parmi les routes publiques, les places, les parcs. — La clause comprise dans la loi municipale de 1835 est analogue bien que plus restreinte. Dans la police de district et rurale on s'en tient à ce qui existait : il n'y a donc pas d'arrestation pour cause de *misdemeanors* ordinaires, ni pour cause d'un soupçon indéterminé sous charge précise. Mais le stat. 14 et 15 Vict., c. 19, §§ 10, 11, contient encore une fois des extensions générales, spécialement le droit général de tout particulier, d'arrêter pendant la nuit chaque personne qui commet un *indictable misdemeanor*. Lorsqu'il existe une accusation précise, celui qui la forme en est responsable, lorsqu'il n'y en a pas, c'est le constable; dans tous les cas, les tribunaux décident en cas de nécessité sur le maintien des limites du droit d'arrestation sur une plainte « of false imprisonment, etc. » Le droit d'arrestation des *veilleurs de nuit* (watchmen), était jusqu'ici référé à leur position d'auxiliaires des constables. (V. 13 Ed. I, c. 4). Lorsque Blackstone (I, 356) dit que les constables ne connaissent heureusement pas leurs pouvoirs légaux en matière d'arrestation

et d'ouverture des portes, cela se rapporte à l'État alors déjà fort en décadence des anciens prévôts.

2. *Le constable comme fonctionnaire exécutif du juge de paix*, met en action les nombreux décrets et jugements (*precepts, warrants, orders, convictions*) des divers juges de paix et des sessions, tels qu'ils ont été rapportés aux sections II à IV (v. § 23, sect. II, ch. IV). Il agit donc ici tantôt comme messager, tantôt comme exécuteur, sous la responsabilité de celui qui émet l'ordre,—comme *ministerial officer*, qui est soumis à une peine pour désobéissance à l'ordre, mais pas à une peine pour son injustice matérielle. Particulièrement le juge de paix est seul responsable des mandats d'arrêt qu'il exécute. Il doit immédiatement après la rédaction du mandat d'arrêt, conduire celui qui en est l'objet devant le juge de paix, s'il est nuit, ou n'est-il pas exécutable, ou y a-t-il un danger de fuite, il peut le détenir dans une maison ou dans un autre lieu de sûreté, jusqu'à ce qu'il puisse le conduire. Mais comme une exécution efficace de pareils ordres n'est pas bien praticable, lorsque l'on s'en tient rigoureusement à la paroisse d'un seul constable, d'anciennes et de nouvelles lois déclarent ce constable compétent pour poser des actes d'exécution *même hors de sa paroisse*, pourvu seulement qu'il agisse dans la sphère de la juridiction territoriale du juge de paix, qui émet l'ordre, 28 Geo. III, c. 49; 5 Geo., IV, c. 18, § 6, etc., sans cependant l'obliger sans condition à l'exécution. Dans l'ancienne pratique on y parait déjà en adressant le mandat à plusieurs *constables* ou à *tous* les constables de la circonscription de la police. Le résultat pratique est, que par là, dans les plus grandes, comme dans les moindres circonscriptions administratives, *tous les constables* sont au service des juges de paix comme un corps d'agents de police.

Dans son district, le constable en cette qualité d'officier exécutif, n'a pas besoin de se légitimer comme *bailiff juratus et cognitus*. Hors du district il doit montrer l'ordre lorsqu'on le réclame; mais il n'a jamais besoin de le remettre en mains, car il doit conserver son titre entre ses mains. Pour ce motif aussi

il ne doit pas le représenter au juge de paix. Dans la position actuelle des constables, cette situation d'agents de police est tellement prépondérante, qu'elle se trouve la première dans les instructions ordinaires sur le service : « Vous êtes immédiate-« ment subordonnés au juges de paix, obligés à exécuter avec « promptitude et bonne volonté tous les *warrants*, *summonces* « et *precepts*, qui vous sont adressés par les juges de paix ou « d'après leurs ordres par le « high constable » (fonctions « d'agents de police). — La partie essentielle des devoirs de « votre charge repose sur la surveillance générale de la police « et du bon ordre dans votre district. » (Fonctions de prévôt de police.)

Il est presque surprenant, que dans aucune loi rédigée en termes généraux, la position d'officier de police ne soit expressément indiquée. Dans d'innombrables lois isolées on lui fait un devoir d'exécuter les ordres des juges de paix ; fréquemment en les menaçant d'une peine déterminée. On déduisit ensuite de la notion de la conservation de la paix un droit arbitraire, de mise à l'amende pour les « quarter sessions, » qui est devenu dans la législation la plus récente un pouvoir général des « quarter sessions » d'établir des peines disciplinaires. Déjà la jurisprudence ancienne admettait pour ce motif, que lorsqu'une loi autorisait les juges de paix à prononcer un jugement de répression et une exécution criminelle, le constable devait y être tacitement compris comme fonctionnaire exécutif, plutôt par suite de la nouvelle organisation des fonctions de juge de paix, qu'à cause de la destination primitive des constables.

Les constables paraissent donc comme participant régulièrement aux *sessions* des juges de paix, où ils sont appelés au début de la session, et les absents sont mis à l'amende. Comme le « high constable » doit rendre compte de la situation de son « hundred, » ils doivent en théorie faire rapport sur l'état en matière de police, de leur paroisse, sur celui des *parish stocks*, sur l'exécution des ordres reçus; donner réponse et éclaircissement sur toutes les affaires relatives à leur charge, tant comme prévôt que comme agent de police. En cette dernière qualité

ils rendent aux juges de paix, aux grand et petit jurys les services de messager et d'huissier.

3. *Le constable comme employé auxiliaire d'autres autorités* doit remplir des services spéciaux sur le pied de lois particulières, spécialement exécuter les ordres des *coroners*, de l'administration de la milice pour le casernement, d'attelage, etc., à l'administration militaire en cas d'affaires analogues, de prêter assistance aux employés du fisc en cas de visite domiciliaire, et de saisie. Les obligations isolées sont en ces cas-ci expressément formulées dans la loi, ainsi que des amendes déterminées à recouvrer généralement devant *un* juge de paix.

Pour un grand nombre des affaires ici récapitulées, le constable peut liquider *des droits* ou *des émoluments* (1), sous ce rapport il y a cette maxime générale, que pour les affaires des prévôts locaux, c'est la caisse du village (*poor rate*), pour les

(15) *Les droits des « constables »* sont généralement de 2 sh. pour les *warrants* ou *summonces* dans une sphère d'un mille anglais, pour chaque mille ultérieur 1 sh. de frais de route. Il peut aussi accepter des récompenses des particuliers pour prestations de services spéciaux. D'après 27 Geo. II, c. 20, § 2, il peut en cas de vente de biens saisis retenir d'abord des frais équitables. D'après 3 Jac. I, c. 10, § 1; 27 Geo. II, c. 3, §§ 1-4, les frais de transport d'un détenu sont imputés sur la caisse de district, par un décret des juges de paix. D'après 18 Geo. III, c. 19, § 4, il doit insérer trimestriellement les frais de la *parish business*, c'est à dire ceux faits comme prévôt local, dans un livre de comptes, le présenter aux inspecteurs des pauvres qui en fournissent, après délibération postérieure avec le *vestry*, l'assemblée communale, le paiement sur la taxe des pauvres; en cas de discussion, un juge de paix peut déterminer les postes contestés sous réserve de l'appel aux sessions trimestrielles. D'après la même loi, § 9, les juges de paix sont autorisés à établir périodiquement dans les *quarter sessions* des tarifs de droits pour les prévôts en vertu de cette loi, et moyennant la confirmation d'un juge d'assises. D'après 5 et 6 Vict., c. 109, § 17, les *quarter sessions* rédigent, sous l'approbation du ministre de l'intérieur, un tarif des droits des *constables* pour citations, exécution de *warrants*, et services occasionnels, pour lesquels il paraît opportun aux juges de paix d'accorder une gratification. Lorsque de pareils droits ne tombent pas légalement à la charge de la caisse de district, ils doivent être payés par les inspecteurs des pauvres sur la caisse locale (*poor rate*) ensuite de l'*ordre* d'une petite session, en conformité des règlements que les *quarter sessions* rédigent sous l'approbation du ministre de l'intérieur.

affaires de police, la caisse du district (*county treasurer*) qui intervient, en ce dernier cas à titre de frais généraux de justice.

§ 3

LE PERSONNEL DES « PETTY CONSTABLES ».

Dans la nomination des constables on retrouve la position originaire des prévôts locaux. Là où l'on tient encore les anciens tribunaux « conrts leet », la nomination doit avoir lieu dans *l'assemblée judiciaire*. Lorsqu'un propriétaire foncier possède un pareil tribnnal, elle a lieu tantôt par les justiciers (*homagers*), tantôt par le *steward*, lieutenant seigneurial. Parfois aussi s'est mainteuu, sans tribunal local spécial, un droit électoral des membres domiciliés dans la commune. Dans ces cas également les juges de paix n'en exercent pas moins un droit de refus et font prêter serment au constable. Dans ce cas aussi ils conservent le droit de démettre le constable et de lui substituer un autre, jusqu'à ce que la corporation, jouissant du droit électoral, en uomme un nouveau, 13 et 14 Char. II, c. 12, § 15.

Plus la position d'agent de police vint à dominer, plus la *nomination passa avec régularité aux juges de paix*. Lors de la décadence des tribunaux des villages, et lors du défaut par la commune de procéder anx nominations, elle passa *eo ipso* par nne dévolution naturelle aux juges de paix. Puis, tacitement, la prépondérance des juges de paix transforma aisément le droit de confirmation et de refus en un droit de nomination. L'usage commun de la pratique était dès lors, depuis longtemps les nominations dans de petites sessions de district. Naturellement, il en résulte également la prestation de serment par le constable en session, exigible par le « mandamus » des tribunaux supérieurs.

Le constable prête les serments de sujétion, de suprématie et d'abjuration, dans la forme dernière, simplifiée par la légis-

lation la plus récente. La preuve par la cène et la déclaration contre la transsubstantiation disparaissant ici, les fonctions de prévôt furent dès lors aussi accessibles aux catholiques et aux *dissenters*. Lorsque les communes exerçaient un droit électoral, parfois par abus on honorait même des étrangers de ces fonctions les plus désagréables.

La *capacité* reposait, d'après le droit antérieur, sur le précepte, que chaque *habitant permanent*, dans la paroisse ou la localité, est obligé de servir durant une année comme constable pourvu :

1° Qu'il ait un *good character* et l'*ability*, l'intelligence, points à l'égard desquels les juges de paix peuvent se prononcer selon leur libre arbitre, lors de la nomination ou de la confirmation, et ne doivent donc pas, par exemple, admettre des délinquants, des personnes ne sachant pas écrire ou trop simples;

2° Qu'il ne jouisse pas d'une exemption spéciale, qui est accordée par les lois et les chartes de liberté dans un grand nombre de cas, d'une manière analogue à l'exemption du service du jury.

Sont exemptés de ce service : les pairs, les membres du Parlement, les juges de district, les juges de paix, les « deputy lieutenants » de la milice, les ecclésiastiques de l'Église établie, les ecclésiastiques catholiques et les dissidents moyennant l'accomplissement des formalités légales, les avocats et les avoués pratiquants au sens le plus étendu, les employés inférieurs des tribunaux en activité, les « coroners », les inspecteurs des prisons, les médecins et les chirurgiens appartenant aux grands colléges médicaux, les apothicaires pratiquants ayant reçu une concession formelle, les officiers de la marine et de l'armée en solde entière, les personnes servant volontairement dans la *yeomanry*, les pilotes, les employés de la maison royale, tous les employés des douanes et des accises, les shériffs et leurs employés, les « high constables », les secrétaires des unions des pauvres et les présidents des maisons des travail des unions, les marguilliers, les inspecteurs

des pauvres, les employés de l'assistance des pauvres, les employés de l'état civil, les secrétaires communaux, les « parish clerks », les constables rémunérés des comtés et des districts. Cette liste a été fixée par 5 et 6 Vict., c. 109, § 6 (1); les employés des postes y ont été oubliés (1 Vict., c. 32, § 12).

Celui qui, d'après ces principes, est capable et obligé, et nommé constable par l'autorité compétente, *doit accepter les fonctions*, prêter le serment et se charger des affaires; en cas de refus il est soumis à une procédure répressive (*indictment*) et condamné par les sessions à une peine arbitraire. Dans les cas de maladie et d'absence, une ancienne pratique admet cependant déjà un *remplaçant*. Petit à petit on céda tant à la répugnance contre ces fonctions, que la fonction de substitut fut admise (on en peut trouver au prix de 5 à 10 liv. st). Le substitut, après que le juge de paix a examiné sa capacité, prête serment, et se charge de toute la fonction et de la responsabilité de celui qui en est chargé. Ainsi naquit une différence entre les *stipendiary constables* et les *constables in their own right*, qui formaient déjà la transition au système postérieur des constables soldés, *constabulary*.

La démission des constables peut être donnée à la suite de motifs importants (*foor good cause*), par la même autorité qui les nomme, 2 Hawkins, c. x, § 38. La démission a lieu donc par résolution officielle des « quarters sessions » ou d'une « special session »; et cette forme est aussi toujours maintenue pour le *high constable*. Pour les « underconstables », la démission

(1) La pratique antérieure amenait plus d'une contradiction. Sont expressément déclarés incapables : les hôtes licenciés des hôtelleries, brasseries et restaurants, les détaillants de spiritueux, les braconniers et toutes les personnes condamnées pour cause de félonie ou de délits infamants (*ibid.*, § 72). En général on admet le précepte d'épargner les classes supérieures. A défaut d'autres personnes convenables, l'ancienne pratique judiciaire avait même astreint à ces fonctions des capitaines de la garde, 2 Hawkins, c. x, § 41. Lors de la coutume locale qui astreint au service de *constable* à tour de rôle, les femmes s'y sont vues elles-mêmes astreintes lorsqu'elles étaient domiciliées (*ibid.*, § 37). En pareil cas on applique le principe du remplacement.

dans les cas les plus pressants, peut avoir lieu par deux juges de paix, de même que dans les cas de nécessité ils sont autorisés à les nommer. Les personnes nommées dans la « court leet » sont démissionnées par elles.

La *décadence des fonctions de constable* perce déjà dans ce qui subsiste par beaucoup de circonstances. Les affaires indépendantes spéciales des communes locales et le droit de convocation de la commune étaient, avec le cours des siècles, passés de plus en plus aux marguilliers, aux inspecteurs des pauvres et des routes. Les fonctions de simple prévôt de police sont rejetées de plus en plus au second plan, devant les affaires de l'agent de police, dont les juges de paix devaient se servir. Le changement annuel des fonctions augmenta le manque d'importance. L'admission facile d'un substitut eut pour résultat, que l'appelé se cherchait au moindre prix possible et que les juges de paix n'étaient pas trop rigides dans l'examen de la capacité. Lorsque la commune avait encore le droit d'élection, il en résultait fréquemment que l'on ne choisissait, par suite de chicanes. des personnes, que pour leur extorquer une amende ou une rémunération pour un substitut. Les fonctions n'étaient pour ainsi dire recherchées que par ceux qui préfèrent mériter des émoluments par un service de messager plutôt que par un travail régulier. Cela semblait le plus étonnant là où la tradition en avait fait un service à tour de rôle. De là le constable se présentait déjà depuis longtemps sous les apparences d'un serviteur de police en décadence, peu efficace et de peu de confiance.

La dernière tentative de restaurer l'antique fonction et de lui conserver le caractère d'une charge communale, date de la loi sur les constables paroissiaux (parish constables). Act. 5 et 6 Vict., c. 101, qui, par le mode de nomination et les prescriptions sur la capacité, tenta d'obtenir la nomination de personnes honorables.

La nouvelle loi de réforme n'a pu contribuer que fort peu à lui rendre la vie. Dans quelques circonscriptions agricoles la fonction avait encore dans la personne d'un fermier l'apparence

estimable d'une prévôté allemande; mais généralement elles étaient évitées dans les villes et les campagnes par les classes laborieuses et moyennes, et recherchées par de petits industriels déchus, de petits marchands, des journaliers, qui gagnent plus volontiers 2 sch. par course qu'en suivant leur métier. Dans la campagne il y avait un très grand nombre de constables ne sachant pas écrire. Il y ajoute cette idée traditionnelle. qui se développe dans le serviteur communal, que l'argent ainsi gagné n'appartient pas à la famille, mais légalement au cabaret et doit y être consommée. Notre agent de police, ivrogne de l'ancien style, dans les petites villes allemandes, présente le plus d'analogie avec lui (1).

Les articles suivants sont contenus dans cette loi :

Art. 1. Les juges de paix de chaque division doivent tenir annuellement une session, dans le but de nommer les constables entre le 24 mars et le 9 avril.

Art. 2. Afin de s'y préparer, deux juges de paix publient durant la première semaine de février, un ordre aux inspecteurs des pauvres, de rédiger une liste d'un nombre suffisant de citoyens capables et obligés de servir comme constables.

Art. 3. Les inspecteurs des pauvres, après avoir reçu cet avis, convoquent dans les quatorze jours une assemblée paroissiale, « vestry », qui établit la liste des personnes ainsi qualifiées, en indiquant le nom, le lieu de domicile et la profession; et en tous cas, aussi avec un appendice, contenant les noms des personnes qui ne sont pas légalement qualifiées, mais qui veulent servir (et peuvent être utilisées comme substituts).

Art. 4. Les juges de paix peuvent aussi résoudre auparavant,

(1) Les *Minutes of the proceedings of the select committee on the parish constable's bill*, 1842, renferment les préliminaires de la loi 5 et 6 Vict., c. 101 au n° 470, t. XIV, pag. 107. De petites ajoutes sont les stat. 7 Vict., c. 52; 13 et 14 Vict., c. 20. Il demeure exclus de la circonscription de Londres, des villes ayant la nouvelle loi municipale, des localités qui y ont obtenu des actes spéciaux sur les gardes, 3 et 4 Guill. IV, c. 90, ou des actes locaux, il en est de même du comté de Chester, qui avait déjà établi auparavant un système complet de *constables* rémunérés.

dans une session spéciale, de réunir dans le but de cette loi, différentes paroisses, ou d'unir des localités ne formant pas paroisses avec la paroisse. Les habitants des localités ainsi adjointes peuvent alors voter avec l'assemblée communale de la paroisse à laquelle ils sont attachés.

Art. 5. Est qualifié pour les fonctions de constable tout homme physiquement capable, de l'âge de 25 à 55 ans, habitant dans la paroisse, taxé pour le « poor rate » ou le « county-rate », ayant une fortune ou une location de 4 liv. sterl. en rente foncière ou davantage.

Art. 6-7. Motifs d'exemption ou d'indignité (voy. plus haut).

Art. 8-10. Les inspecteurs des pauvres doivent suspendre la liste ainsi formée, les trois premiers dimanches de mars, à la porte de chaque église, avec l'indication, que lors de la session spéciale prochaine, les objections à faire valoir contre elle seraient reçues par les juges de paix. Les inspecteurs des pauvres doivent apparaître à cette session spéciale, vérifier leur liste et répondre sous serment aux questions faites à ce sujet. Celui qui réclame peut, sur la déclaration sacramentelle, outre témoignage ou notoriété, être rayé comme non qualifié ou exempté; il en est de même des inseusés, des idiots, des sourds, des muets ou des personnes incapables pour autres défauts physiques. La liste ainsi rectifiée est confirmée (*allowed*) par au moins deux juges de paix.

Art. 11-12. Sur la liste confirmée les juges de paix nomment alors, en tenant compte de l'étendue et de la population des paroisses, le nombre de constables nécessaires pour le service de l'année suivante. Celui qui a servi une fois peut décliner une réitération aussi longtemps qu'il existe quelque part dans la paroisse une personne qui n'a pas encore servi. Celui qui est nommé prête le serment professionnel, mais peut avec l'acceptation du juge de paix fournir un substitut.

Art. 13. Le refus de se charger de la fonction, sans motifs importants reconnus par le juge de paix est menacé d'une amende jusqu'a 10 liv.; le refus d'exercer après avoir prêté serment, d'une amende de 5 liv. devant deux juges de paix.

Art. 14. Publication de la nomination.

Art. 15. Les constables ainsi nommés ont dans toute la sphère du comté, y compris toutes les « liberties » et enclaves, et dans la circonscription du comté joignant tous les pouvoirs, priviléges, immunités, devoirs et responsabilité d'un constable dans sa circonscription constabulaire, mais ne sont cependant astreints à agir hors de leur circonscription communale, que sur un spécial warrant du juge de paix.

Art. 16. Au cas où un constable meurt ou devient incapable de remplir sa charge, l'inspecteur des pauvres doit aussitôt en donner avis à un juge de paix en activité. il en est de même lorsqu'un élu refuse de se charger des fonctions. Alors en cas de nécessité le constable de l'année précédente doit rentrer en charge, jusqu'à ce que l'on en nomme un nouveau à la plus prochaine « petty session » pour le reste de l'année en cours.

Art. 17. Les « quarter sessions » moyennant confirmation par le ministre de l'intérieur peuvent rédiger un tarif des émoluments du constable.

Art. 18-20. Les assemblées communales peuvent aussi résoudre la nomination de constables soldés (§ 49).

Art. 21. Tous les constables nommés encore près d'une « court leet, turn », ou d'une autre manière divergente *seront désormais élus d'après les prescriptions de cette loi* ou des lois sur les constables soldés. L'ancien mode de nomination ne peut continuer que pour d'autres objets communaux à l'exclusion de l'administration de la police (*unconnected with the preservation of the peace*).

Art. 22 et suiv. Les « quarter sessions » peuvent en des endroits où cela leur paraît nécessaire ordonner l'établissement de maisons de détention de simple police « lock up houses », aux frais de la caisse de district; le « superintending constable » nommé dans ce but peut alors être proposé comme le supérieur des constables locaux.

§ 4

LES SPECIAL CONSTABLES

La décadence des anciens constables communaux et le besoin d'une police plus efficace ont produit, il y a une génération, la tentative vraiment anglaise d'obvier à ce qui manquait, *par une obligation pour toute la commune en masse de servir comme constable dans les cas extraordinaires.* La première loi 1 Geo. IV. c. 37, fut plus tard remplacée par celle plus complète 1 et 2 Guill. IV, c. 41. L'administration de district se trouve ainsi autorisée, dans les cas d'urgente nécessité, à faire prêter serment aux habitants en leur attribuant les droits et les devoirs des constables pour un court espace de temps.

Art. 1. Aussitôt que deux ou plusieurs juges de paix d'une circonscription de police trouvent, d'après le serment d'un témoin croyable, que dans cette circonscription communale il s'est produit un tumulte, une sédition ou une félonie ou qu'il faut selon toute vraisemblance s'attendre à en voir éclater un, et qu'ils sont d'avis que les agents de la police ordinaire sont insuffisants pour maintenir la paix et assurer la protection des habitants et la sécurité des propriétés en ce lieu; ils sont autorisés à nommer par un ordre (*precept*) écrit et de faire prêter serment comme constables spéciaux pour un temps déterminé, autant de personnes domiciliées (*householders*) ou autres personnes qui ne sont pas légalement affranchies du service. Mais ils doivent aussitôt dénoncer au ministre de l'intérieur et au lord lieutenant du comté, la nomination et les circonstances dans lesquelles elle a eu lieu. Le serment professionnel doit tendre à : *agir comme « special constable » pour la paroisse N...* afin d'assurer de toutes ses forces, le maintien de la paix, et afin d'empêcher tous les délits contre la personne et la fortune des sujets de la reine. »

Art. 2. Dans les cas de l'espèce, le ministre de l'intérieur peut aussi, sur la présentation de deux juges de paix, ordonner

que les personnes légalement exemptées du service seront néanmoins appelées et prêteront serment pour deux mois au maximum.

Art. 3. Le ministre peut aussi de par sa charge avertir le lord lieutenant du comté de nommer des constables spéciaux de la manière prédite pour tout le comté ou pour certaines localités et leur faire prêter serment, sans tenir compte des motifs d'exemption pour un délai maximum de trois mois.

Art. 4. Les juges de paix dans une session spéciale peuvent publier des règlements pour la conduite des « special constables » et renvoyer des individus pour leur mauvaise conduite ou leur négligence au service.

Art. 5. Chaque « special constable » possède dans sa commune et dans toute la circonscription de la juridiction du juge de paix qui l'a commissionné, tous les pouvoirs, immunités, devoirs et responsabilité d'un constable ordinaire dans sa circonscription.

Art. 6. Les juges de paix des comtés environnants (deux ou plus) peuvent aussi convenir d'appliquer les compagnies de « special constable » dans un comté voisin.

Art. 7-8. Le refus d'accepter la charge, de prêter serment, la désobéissance aux ordres légaux, sont menacés d'une amende dont le maximum est de 5 liv. devant *deux* juges de paix, mais en tenant toutefois équitablement compte des empêchements pour cause de maladie, ou des empêchements inévitables.

Art. 9. Les « special constables » ainsi nommés peuvent être suspendus totalement ou pour partie, par résolution d'une « special session », avec dénonciation immédiate au ministre de l'intérieur et au lord lieutenant. Celui qui est démissioné doit remettre son bâton.

Art. 11. L'attaque ou la résistance effective contre un pareil fonctionnaire durant son service, l'action de susciter ou d'exciter d'autres personnes à cet effet, est punie alternativement soit d'une amende de 20 liv. devant *deux* juges de paix, soit des peines criminelles ordinaires contre la résistance à un constable.

Art. 13. Les frais de la *special constabulary* et, selon les circonstances, d'équitables rémunérations en cas de pertes, peuvent être fixés par une « special session » et être imputés sur la caisse de district.

D'après 5 et 6 Guill. IV, c. 43, même les personnes qui ne résident pas dans le lieu où elles doivent agir, peuvent prêter serment comme « special constables ». Dans des cas pressants on peut aussi lever une « special constabulary » sans proposition particulière, *ex-officio*. Pour des cas où des troubles sont suscités par la création de chemins de fer et d'autres grandes entreprises analogues, le stat. 1 et 2 Vict., c. 80 ordonne que les frais d'un appel fait pour ces motifs doivent être supportés par la société. Les « special sessions » peuvent alors, sur le pied d'une triple déclaration sous serment, émettre un ordre obligatoire pour la société, mais avec recours au ministre de l'intérieur, qui peut casser l'ordre (*disallow*) ou régulariser le montant des postes liquidés. Ce qui tombe par suite de la diminution est imputé sur la caisse de district. La loi sur les « special constables » n'est pas applicable en Écosse et en Irlande, où l'on n'a rien tenté de pareil.

§ 5

LA POLICE MÉTROPOLITAINE « METROPOLITAN POLICE »

Les choses prirent un cours tout à fait différent de celui que nous venons d'exposer pour les tentatives de revérification des éléments communaux de la police, dans la métropole, c'est à dire dans cet ensemble de paroisses qui entourent la cité de Londres. Les rapports cosmopolites de ces masses de maisons et d'hommes qui recouvrent des portions de différents comtés avaient dès les temps anciens, alors que tout était encore simple, empêché l'existence d'une vie communale rigoureusement limitée.

Il ne faut pas confondre l'ancienne organisation de la police

dans la métropole avec la constitution corporative de la cité, que nous décrirons au § 6, ch. vi.

On peut donner dans l'esquisse suivante une idée des principaux groupes de cet immense amoncellement d'hommes et de maisons.

1. La *cité de Londres*, la ville vraiment ancienne et la ville commerçante (qui embrasse maintenant à peine 1/25 de l'ensemble de la population), possède depuis le moyen âge sa constitution municipale très indépendante, et la juridiction de police du lord maire et des aldermen. Par 10 Geo. II, c. 22, elle acquit un système de pavage, d'éclairage, de nettoyage et de garde; par 11 Geo. III, c. 29 une loi municipale sur les constructions, un règlement sur la police de la voirie, et un système d'égouts qui pendant un certain temps fut considéré comme typique. Joignez-y une foule de lois complémentaires et d'actes locaux pour des places, docks, rues et institutions spéciales.

2. *La cité et la franchise de Westminster* formaient une « court leet » seigneuriale sous un « high steward (viager), under-steward et high bailiff, » institués par le chapitre de l'abbaye de Westminster. Par des actes privés, 27 Élis. et 16 Char. I, douze quartiers furent créés, « wards, » dans chacun desquels un bourgeois est institué chef de la police, et dirige alors l'administration locale avec le doyen ou « high steward » de Westminster. Par 29 Geo. II, c. 25, le doyen ou son « high steward » est autorisé à nommer quatre-vingt constables en « court leet » En même temps, on crée une commission de police locale (*annoyance-jury*), de quarante-huit habitants pour vérifier les poids et mesures et pour dénoncer les délits publics. Par 2 Geo. III, c. 21, on établit un meilleur système de pavage, de nettoyage, d'éclairage, et de veille, et ce dernier est spécialement améliorée par une loi ultérieure.

3. *Le bourg électoral de Southwark*, qui se trouve sous beaucoup de rapports assujetti à l'administration de la police, obtint cependant par 28 Geo. II. c. 9; 6 Geo. III. c. 24, sa loi particulière sur le pavage, l'éclairage, la garde, les marchés, la voirie et les transports.

4. *Les autres masses de paroisses*, autrefois des franchises, des villages et faubourgs, remplissaient comme une ville compacte la partie restante de Londres, avec leur police locale spéciale, et une administration communale qui veillait à la surveillance, à la propreté et à l'ordre dans les rues au moyen du système ordinaire des impôts communaux. Pour compléter les pouvoirs administratifs il fallut cependant également ici de nombreux actes spéciaux, qui instituèrent de nombreux « local trusts », comités administratifs, dont les marguilliers et les inspecteurs des pauvres étaient membres à titre de leur office.

Dans quelques-uns de ces groupes il avait bientôt fallu des *institutions plus étendues*.

a. *Pour l'administration de la police*, depuis longtemps déjà se trouvait établie une cour de police royale avec trois juges soldés dans Bow street. Par 32 Geo. III, c. 53; 42 Geo. III, c. 76; 47 Geo. III, c. 42, ce système fut étendu à toute l'agglomération de la cité, ce qui fit augmenter le nombre des juges jusqu'à vingt et un, divisés entre onze cours. Ils sont chargés alors aussi d'être juges de police répressive et juges d'instruction, et de différentes autres affaires du ressort de la justice de paix, distributions de licences, « orders of removals, » etc. La police du fleuve est organisée d'une manière analogue par les « thames police acts » 39 et 40 Geo. III, c. 87, etc. Il est déjà visible que sans lien communal vivant et fixe les fonctions de juge de paix ne sont pas suffisantes comme fonctions honorifiques.

b. *Pour le système des latrines et des égouts* (commissioners of sewers), il y a de nombreux actes locaux s'étendant à plusieurs paroisses, d'après l'analogie de l'ancienne loi sur les latrines de l'époque de Henri VI et VIII. Il s'y rattache d'autres actes locaux sur l'aménagement des eaux par l'inspection des eaux depuis Jacques I[er]. Dans ces derniers temps il en est né un système communal tout nouveau (ch. IX, § 6).

c. *Pour le système de locomotion* (*hackney coaches*), il y a depuis 9 Anne, c. 23, une loi générale à laquelle se rattachent

des ordonnances postérieures sur la locomotion au sens le plus étendu, spécialement 24 Geo. II, stat. 2, c. 27 et autres (cf. § 18); pour le transport des personnes sur la Tamise, il y a la loi pour les « watermen » 34 Geo. III, c. 56 avec des règles complémentaires du conseil communal de la cité.

d. Depuis le grand incendie de 1666 est née également une loi générale sur les incendies et les bâtisses, au point de vue de la police des incendies, qui reçurent une certaine solution définitive par 14 Geo. III, c. 78.

Ainsi, les besoins les plus pressants de la vie municipale, se trouvaient satisfaits (1).

Ainsi, dans la grande majorité des paroisses, on avait, depuis plusieurs générations, dû se contenter de pourvoir aux besoins communaux les plus pressants par des lois et des administrations spéciales, que l'on saluait communément à leur naissance comme de grands progrès, mais qu'une génération plus tard était accoutumée à tenir pour des institutions insuffisantes, en décadence et dans l'abandon.

Les fonctions de constable formant, même dans les communes les plus vivaces de l'Angleterre, le point le plus délicat, dans ces masses sans consistance et sans liens le système des constables et des veilles de nuit était l'un des points les plus faibles et avait amené, à la fin du dix-huitième siècle, par sa combinaison avec le mauvais éclairage des rues, un état d'incroyable insécurité dans les alentours immédiats de la capitale. Le motif principal se trouvait dans la limitation des administrations des *paroisses,* qui étaient restreintes à leurs propres recettes financières. Sir Robert Peel possède ici le mérite d'une réforme radicale, en un point où elle était devenue réellement inévitable. Par 10 Geo. IV, c. 44, la capitale est organisée dans une étendue d'abord de sept milles anglais, autour de « Charing cross » en un district de police, qui fut ensuite augmenté d'une manière très importante. Les compagnies de

(1) Le *Treatise on the police of the metropolis London*, 1796, in-8°, contient un aperçu intéressant sur l'état des choses à cette époque.

veilleurs existantes sont abolies, et à leur place on mit une force organisée à moitié militairement et soldée. En même temps se rencontre une séparation de la police administrative d'avec la police judiciaire. Pour la première on organise une sorte de préfecture de police, pour la dernière on organise à nouveau les fonctions de juge de police. En même temps que l'organisation à nouveau, se rencontre ensuite également le nom moderne de police, en place de l'ancienne conservation de la paix. Pour réunir les frais nécessaires et importants on lève dans tout le district un « police rate » sur la « real visible property », dont le maximum ne doit jamais dépasser 3 1/2 p. c. du revenu, tel qu'il est évalué pour l'impôt du district. Par 3 et 4 Guill. IV, c. 89 naquit un système de subsides de l'État très fertile en conséquences. Sur le certificat du ministre de l'intérieur, que la taxe et les arriérés ont été réellement payés dans une paroisse, le ministère des finances concède des subsides sur le fonds consolidé, au début avec la réserve, que la somme totale ne dépasse pas annuellement 60,000 liv. st. Le système des subsides de l'État jusqu'au quart des frais généraux devint alors l'un des éléments principaux pour assurer la centralisation ultérieure de l'administration de la police, et un modèle pour une procédure analogue dans tout le pays.

I. *L'établissement de compagnies organisées à moitié militairement* (1) forme les premiers linéaments du nouveau système, pour lequel cependant les dénominations, l'uniforme et

(1) Les compagnies soldées de la *metropolitan police* se sont accrues considérablement en une génération. Lorsqu'en 1829 elles furent introduites, il existait dans la métropole déjà 797 agents de police communale, 2,785 veilleurs de nuit, plus de 100 veilleurs privés et patrouilles de la police de *Bow-street*. Le chiffre de la *constabulary* rémunérée n'était donc pas excessif. (Un état des compagnies, ainsi que des frais médicaux, des chevaux, des stations, de l'éclairage et du chauffage se trouve dans la première partie, Gneist, *Droit administ.*, § 74.) D'anciens relevés statistiques sont donnés par Fletcher, *Statistical Account of the police of the metropolis*, *Journal of the statistical Society*, t. XIII, pag. 221. Cf., t. I, pag. 96. Sur les *constables* de la

toute imitation de l'armée permanente ont été le plus soigneusement évités qu'il a été possible. Les compagnies sont sous les ordres d'un *inspecting superintendent* (600 liv. st.); sous celui-ci il y a des « superintendents » (250 liv. st.), « inspectors » (116 2/3 liv. st.), « serjeants » (63 1/3 liv. st.), simples constables (42 1/2 liv. st. à 55 liv. st.). Le nombre total comporte maintenant environ 6,000 hommes. Toutes ces compagnies ont les attributions de la charge des constables dans toute la circonscription de police, dans les comtés du Berkshire et du Buckinghamshire, sur la Tamise, et dans quelques autres circonscriptions voisines (2 et 3 Vict., c. 47, § 5). Quelques-uns prêtent aussi, comme constables, un serment particulier, pour le domaine des palais royaux. Chaque cour de police, reçoit en outre le nombre nécessaire d'hommes pour pourvoir aux citations et à l'exécution de tous les ordres des juges.

La subordination des compagnies au pouvoir central est garantie parce que : 1° leur installation a lieu sous la direc-

city qui en sont séparés, mais sont organisés d'une manière analogue, voyez l'aperçu aux *Parl.*, *Pap.*, 1852, n° 491, t. XLI, pag. 477.

Les *Parl. Pap.*, 1857, sess. I, n° 66, t. XIII, pag. 243, donnent la somme totale des frais de la police métropolitaine : 474,852 1/3 liv. Les paroisses en fournirent par le *police rate* 355,056 liv., le surplus émanait de subsides parlementaires et de contributions émanant d'instituts et de sociétés. Postes principaux : la préfecture de police elle-même, les employés et les locaux, ainsi que les frais de bureaux, 10,757 liv.; les compagnies, 383,478 liv.; les frais médicinaux et les frais funéraires, 2,974 liv.; chevaux, 9,383 liv.; stations de police et locaux des sections, 21,904 liv. (voy. 20 et 21 Vict., c. 64); le feu et la lumière, 13,535 liv. Ajoutez-y sur les fonds consolidés : 35,596 liv. de pensions pour 1,187 pensionnaires; les frais des tribunaux de police, 33,672 2/3 liv. (Il s'y trouve ajouté la répartition des frais de police entre les diverses paroisses.) Les compagnies consistaient au 31 décembre 1856 de 18 *superintendents* (200 à 440 liv.), 142 inspecteurs (118 1/3 liv. à 200 liv.), 631 *sergeants* (83 2/3 liv. à 109 1/6 liv.), 5,056 *constables* (49 1/3 à 54 2/3 liv.). Il paraît maintenant chaque année des aperçus dans les *Parl. Pap.* Il y avait en 1858 : 18 *superintendents*, 143 *inspectors*, 623 *sergeants*, 5,355 *constables*. (*Parl. Pap.*, 1859, n° 48.) Il y a des relevés comparatifs pour 1851-61 dans les *Parl. Pap.*, 1861, n° 200; et l'état plus détaillé dans les *Parl. Pap.*, 1862, n° 108.

tion du ministre de l'intérieur; 2° parce qu'elles doivent obéir à tous les ordres légaux des « commissioners » établis par l'État, comme les juges de paix sous la nouvelle loi; 3° parce que les « commissioners » peuvent, en leur qualité de « justices » suspendre ou démettre tous les constables, qu'ils tiennent pour faibles, négligents dans leurs fonctions ou insuffisants à un autre titre. Puis les états des traitements et émoluments sont fixés par le ministre; on réserve des gratifications aux services extraordinaires, et on a organisé un fonds de pensions pour les compagnies. Il est défendu aux compagnies, aux officiers et aux employés de la préfecture de police, de prendre une part quelconque aux élections parlementaires par exhortations ou discours, etc., à peine de 100 liv. st. d'amende, à recouvrer par la voie de l'action populaire auprès des tribunaux royaux; la moitié est assurée au plaignant.

Le pouvoir repressif, dit sur *les délits des constables dans l'exercice de leurs fonctions*, est au contraire attribué aux juges de police. Pour négligence ou atteinte aux devoirs professionnels on peut en général retenir une amende s'élevant au maximum à 10 liv. sur le traitement, ou selon l'arbitre du juge, un emprisonnement d'un mois avec ou sans travail forcé. Celui qui abandonne le service sans avoir un congé écrit de l'inspecteur et sans avoir averti un mois d'avance, perd le reliquat de son traitement et est éventuellement soumis à une amende de 5 liv.

Vis-à-vis du public la position des constables est en principe la même que celle des constables communaux avec les modifications suivantes. L'atteinte corporelle ou la résistance effective contre les compagnies ou l'excitation et la complicité dans ces actes, n'est menacée que d'une amende de 5 liv., ou d'un emprisonnement d'un mois (§§ 18); les pouvoirs des compagnies pour visiter les bateaux et vaisseaux à l'ancre sur la Tamise, sont essentiellement augmentés (§ 33 à 35) du droit d'arrestation en cas de flagrant délit (§§ 54-62); contre les inconnus (§ 63); contre les vagabonds (§ 64); pour les *assaults*, attaques graves (§ 65); et contre les transports suspects (§§ 66, 67). Dans des cas plus légers, le constable peut aussi accepter une

caution (bail), c'est à dire laisser sortir de la maison de détention celui qui a été arrêté (§§ 70, 71).

II. *La création d'une préfecture de police administrative* est le second élément de la nouvelle organisation. Le caractère judiciaire était demeuré jusqu'ici prépondérant (au sens d'après lequel au moyen âge la constitution communale et le tribunal communal coïncidaient). Pareillement la procédure des juges de paix était formulée d'une manière similaire, à la procédure judiciaire ordinaire. Le nom de conservation de la paix était ici la désignation populaire du maintien de la police selon l'esprit juridique. Mais dès que l'administration de la police dans la capitale vint à se séparer entièrement de la commune, il se présenta, comme sur le continent, la nécessité de *la séparation de l'administration et de la justice,* qui devient indispensable dans un état bureaucratique, afin que la partie mobile n'entraîne pas avec elle l'application de la loi, que la partie stable ne lèse pas la partie changeante chaque jour. Les fonctions de juge de paix se séparent donc en une judicature de police et en une sorte de préfecture de police. La dernière est, lors de la première création, organisée par le moyen de deux « commissioners » coordonnés, qui ne sont nommés « juges de paix, qu'exclusivement pour les actes de police » sans fonctions judiciaires et constituent une autorité administrative révocable à laqnelle appartiennent :

1. La direction et l'administration économique de la « constabulary » et de ses inspecteurs; pour les constables le droit de nomination, pour les autorités supérieures le droit de présentation, ce qui a organisé très promptement une ascension des positions inférieures aux plus élevées. Elle divise les compagnies d'après les différentes branches de service et constitue l'autorité supérieure sur les stations de police et maisons de détention.

2. Publication de règlements pour éviter les obstacles à la libre circulation dans les rues et pour tenir des marchés, avec le pouvoir de réprimer les marchés non autorisés.

3. A la place du « registrar of hackney carriages » qui a

été abolie, la préfecture fixe les lieux de stationnement des voitures, examine leur état, accorde les licences aux cochers, conducteurs et valets de pieds pour les lieux de stationnement.

4. Elle surveille l'exécution du contrôle de la police sur les maisons des logeurs d'après le « commou lodging houses Act. »

5. Elle peut autoriser ses employés à entrer dans les théâtres et maisons de jeu non autorisées et à arrêter les personnes qui y sont trouvées.

Le développement ultérieur rendit l'organisation des autorités encore plus bureaucratique, en ce que l'on institua *un premier commissioner* (président, préfet de police), avec deux sous-commissaires (19 Vict., c. 2.)

L'administration de la cité imita cette organisation et installa pareillement en 1839 son directeur de la police urbaine, « commissioner », éligible par le conseil communal, confirmé par la couronne (ministre de l'intérieur).

La préfecture de police de la métropole est une autorité administrative. Il va de soi que pour ces « commissioners » il ne s'agit d'aucune capacité par suite de propriété foncière, c'est le fonctionnaire bureaucratique pur et simple, que nous voyons apparaître. Le « commissioner » prête un serment à titre de sa charge comme justice, mais avec l'adjonction, qu'il remplira les devoirs et jouira des pouvoirs des juges de paix *sous et en vertu de l'acte* 10 Geo. IV. La loi elle-même l'exclut de toutes les affaires tant des « quarter sessions », que des affaires des divers juges de paix « out of sessions », et le restreint à ces affaires, relatives *au maintien de la paix, à empêcher les délits, à découvrir et à emprisonner les malfaiteurs, et à exécuter la présente loi.*

Les institutions réglementaires de cette nouvelle police sont on le comprend, devenues un objet d'attention pour le continent. Il s'y rattache le règlement de la police nouvellement établie à Londres (Hambourg, 1830) (1).

(1) Il faut consulter aussi le *Manuel d'instructions sur les gardes de police de la capitale de Londres* (Erlangen, 1849).

III. Les *juges de police soldés*, « stipendiary magistrates » sont alors coordonnés à cette autorité administrative. Ils ont reçu par 2 et 3 Vict., c. 71 un nouveau règlement. A eux appartiennent, d'une manière exclusive, les fonctions de juges de répression, de juge d'instruction et le pouvoir répressif proprement dit sur les compagnies. Leurs circonscriptions sont réglées par des ordres du conseil privé (règlements généraux), leurs actes administratifs le sont par des règlements du ministre de l'intérieur. La capacité pour ces fonctions de juge ne repose pas sur la propriété foncière, mais sur une pratique septennale comme avocat, la nomination a lieu à vie, les traitements (1,000 liv.), comme tous ceux des juges, sont imputés sur le fonds consolidé. Ici également se présentent déjà des traces de l'établissement d'une classe d'employés. Par 21 et 22 Vict., c. 73, les juges de police rémunérés sont déclarés capables d'être admis aux places de juge à Londres, même si la condition d'une pratique septennale comme avocat leur manquait. Il leur est aussi permis avec l'autorisation du ministre de l'intérieur de se nommer un substitut (1).

(1) *Les fonctions de juge de police dans la métropole* consistent d'ordinaire en deux juges qui, à tour de rôle, siégent trois jours par semaine chacun, avec deux *clerks* et un certain personnel inférieur. La nouvelle loi pour les tribunaux de police, 2 et 3 Vict., c. 71, complétée par 3 et 4 Vict., c. 84, abandonne à l'autorité administrative le soin de décider du nombre des cours de police, de leurs circonscriptions, du nombre des juges et du lieu de la tenue des séances. En cas d'érection de tribunaux civils *locaux*, il y a la réserve de nommer le juge de police en même temps juge civil, sans qu'il en doive résulter une prétention à une augmentation de traitement. Les heures des séances sont de dix à cinq heures, sous réserve d'une modification par le ministre. Lorsque légalement deux juges de paix doivent agir de concert, il suffit dans cette juridiction d'un acte d'un seul juge de police. Les juges de police, sous la présidence de leur *chief magistrate*, doivent tenir des sessions trimestrielles spéciales d'après les ordres précis du ministre, se communiquer leur expérience dans l'administration de la police et envoyer des rapports au ministre. Le receveur (*receiver*), les greffiers et employés inférieurs sont nommés par le ministre, qui fixe leurs etats, nomme les *clerks* parmi les avoués et d'après certains principes (§§ 1-9).

Dans les §§ 17 et suiv., 44 et suiv. et ailleurs *passim*, la loi renferme aussi des prescriptions de procédure, la plupart des simplifications. Dans le § 43

IV. *La loi sur la police métropolitaine renferme en même temps une loi assez complète pour la police*, qui se tient il est vrai, d'après son caractère fondamental, dans la sphère du domaine de la procédure répressive sommaire, mais multiplie aussi les cas de répression d'après les besoins locaux d'une ville cosmopolite, et saisit fréquemment le point de fait en dehors de ces limites. C'est ainsi que dans le § 94 se trouve un règlement pour la police *des rues*, en 17 articles, il commine des amendes pécuniaires jusqu'à 40 sch. ; et donne pouvoir à tout constable de saisir lui-même chaque délinquant qu'il surprend en flagrant délit, sans mandat d'arrêt. Le § 80 contient, en 8 articles, une seconde série de pénalités contre les empêchements apportés à la libre circulation.

L'*impression totale du système*, jusqu'ici sous la direction intelligente et *prudente* d'un chef de la police expérimenté, a, on ne saurait le nier, été favorable. Il est vrai qu'aucune police du continent n'agit avec aussi peu de bruit, et néanmoins avec autant d'énergie, sans passe-ports, sans déclaration de domicile, et il semble sans aucune vexation pour le public, au moins des hautes classes. Cette expérience favorable apporta au nouveau système une certaine popularité dans une circonscription, qui embrasse déjà plus du septième de la population totale de l'Angleterre et du pays de Galles, et ne pouvait pas demeurer

une taxe simple et peu élevée pour les émoluments. Au § 35 le juge de police reçoit un droit général d'abaisser la peine pour l'ensemble du domaine pénal, sans fixation d'un minimum (avec la seule réserve que pour les peines fiscales l'inspection générale doit consentir à une réduction au dessous du minimum légal). Dans le § 33 le juge reçoit le pouvoir de rayer en tout ou en partie la part du dénonciateur acquise à l'*informer*. Dans le § 50 il y a la réserve de l'appel aux *quarter sessions* du comté dans tous les cas où la peine prononcée dépasse 3 liv. ou un mois de prison.

Les *Extracts from acts of parliament for the information and guidance of the Statistical Society*, t. IX, pag. 292, renferment un bon aperçu sur la position des juges de police. Il y a des aperçus statistiques dans le *Journal of the Statistical Society*, t. IX, pag. 292. Des tableaux de répression sur les délits dans le personnel de la police et sur les démissions : *Parl. Pap.*, 1853, n° 544. L'état le plus récent des fonctions dans les tribunaux de police : *Parl. Pap.*, 1861, t. XXXIX, pag. 125.

sans influence sur « l'opinion publique » relativement à l'organisation de la police.

NOTE SUR LE RÈGLEMENT DE POLICE DE LA MÉTROPOLE.

Il comprend les rubriques capitales suivantes :

1° *Délits commis sur la Tamise* (achat de portion d'une cargaison ou de marchandises d'un dock à un matelot, action de jeter des objets dans le fleuve, feux dangereux allumés à bord, etc.); 2° *Délits dans les docks, les canaux*, etc. (possession d'instruments pour vider les tonneaux, les ballots de marchandises, etc.); 3° *Règlement sur les hôtelleries* (célébration du dimanche, vente de spiritueux aux mineurs, support d'une *disorderly conduct*); 4° *Maisons de jeux* (droit de visite, pouvoir d'emprisonner toutes les personnes trouvées en ces lieux, de saisir, enlever et détruire les tables à jeux et instruments, à saisir les enjeux, avec 100 liv. d'amende contre l'entrepreneur, le banquier et toutes les personnes prenant part à la direction, ou la maison de correction jusqu'à six mois avec ou sans travail forcé); 5° *Prêteurs sur gages;* 6° *Théâtres;* 7° *Combats de coqs*, chasse à l'ours, etc.; 8° *Mauvaise conduite dans les rues* (en 17 articles : vexation du public par la manipulation de voitures, de chevaux, d'autres animaux dans la rue, la conduite désordonnée de voitures ou l'action de galoper sans mesure, chevaucher ou rouler sur les chemins des piétons, l'affiche non autorisée de placards, les prostituées qui vexent le public, la vente de livres immoraux, d'images obscènes, chanter des airs licencieux, des menaces et des injures tendant à troubler la paix publique, les armes à feu, les jeux qui empêchent le passage, etc.). D'autres prescriptions sur les attelages de chiens, les chiens enragés, la musique dans les rues, l'ivrognerie; par suite encore une fois en 8 articles : (obstructions des passages par des nettoyages d'objets, l'action de jeter des pierres, les issues, le nettoyage des latrines hors du temps de nuit, négligences dans le nettoyage des canaux et égouts, etc.); 9° *Dommages aux propriétés d'autrui* (arrestation sommaire, et en cas de refus de réparer le dommage, conduite devant le juge de police, amende jusqu'à 10 liv. et réparation du dommage; si même le dénonciateur est le seul témoin, le dommage prononcé doit être traité comme pénalité). Pour tous les cas, pour lesquels il n'est pas prévu de peine spéciale : amende jusqu'à 5 liv. ou emprisonnement d'un mois.

Aux §§ 24-29 se trouvent incorporées dans la loi des prescriptions pénales matérielles d'une grande portée en matière de police. Le possesseur d'objets, que des motifs importants font supposer avoir été volés ou acquis illégalement, est déjà, lorsqu'il ne peut pas rendre compte d'une manière satisfaisante de leur acquisition, sujet à une peine de 5 liv. ou à un emprisonnement de deux mois pour *misdemeanor* (pénalité extraordinaire dissi-

mulée). Pour le même cas on accorde un pouvoir tout à fait extraordinaire de faire des visites domiciliaires sur mandats de perquisition, ainsi que de faire la restitution *brevi manu* du bien suspect. Par le § 40 le juge de police est autorisé à faire restituer les biens détenus injustement jusqu'à une valeur de 15 liv. après examen préalable du titre de propriété, soit sous condition, soit au fur et à mesure d'une prestation contraire, dont il peut aussi connaître en même temps. Ainsi se trouve créé pour un domaine très étendu d'affaires civiles un tribunal local, qui était précisément nécessaire à Londres. Cela est pareillement étendu à la juridiction sur les difficultés de loyer et les expulsions (§§ 38-39; 3 et 4 Vict., c. 84, § 13). — D'après le § 41 le juge peut aussi citer le propriétaire d'une maison dans laquelle s'est produite une malpropreté dangereuse pour la santé, sur dénonciation des employés de l'administration des pauvres et après avoir entendu la cause, autoriser les employés de la commune à faire faire le nettoyage nécessaire, et à recouvrer les frais sur le propriétaire par la voie exécutoire, germe des *Nuisances removal acts* futurs.

§ 6

RÉFORME COMPLÈTE DU SYSTÈME DES CONSTABLES. — LA NOUVELLE GENDARMERIE ANGLAISE.

Depuis la création de la police métropolitaine, se trouvaient en présence, l'organisation moderne précise et définie, et le système en décadence du moyen âge, contraste qui facilitait le choix aux opinions actuelles de la population urbaine de l'Angleterre.

Il est exact et indiscutable que l'ancien système de police était calculé pour des circonstances plus simples, dans lesquelles le point capital de l'activité de la police était la protection contre la violence personnelle. En rapport avec ceci se trouvait aussi le zèle vivant de l'ancien temps dans l'accomplissement des services personnels de la police, la levée communale afin de poursuivre les malfaiteurs en fuite (*hue and crye*), qui était rappellé de siècle en siècle par des lois spéciales, qui furent ensuite abrogées d'un seul coup par 7 et 8 Geo. IV, c. 27, sans cependant que le principe lui-même le fût, (*hue and crye* d'après la *common law*). Les nouveaux besoins de

la police exigent dans une beaucoup plus forte mesure la protection contre les vols, les fraudes, les délits d'un caractère astucieux, exigent donc un autre système préventif, ensuite une activité positive de la police économique, et souvent l'ingérence à titre des fonctions, lorsque l'ancienne conservation de la paix suppose une dénonciation. Assurément les constables patriarcaux ne suffisaient plus alors aux besoins des grandes villes et des districts de fabriques avec leur prolétariat flottant.

Mais il se montrait en Angleterre un sentiment du besoin de la police, dont le fondement gît dans le sentiment de la facilité et de la division du travail transféré à l'État, sentiment qui se développe plus promptement et plus fortement dans les classes commerçantes des villes d'une croissance rapide que le sens communal. Demander *plus* de police et une police *rémunérée* fut considéré toujours comme l'indice d'un progrès dans les idées.

La loi municipale de 1835 inclina dans ce sens, et admit même comme une partie de la nouvelle constitution des villes, une imitation du système métropolitain. Les petites communes locales et les communautés de district firent une résistance un peu plus longue. La loi 3 et 4 Guill. IV, c. 90 avait d'abord fait une tentative très timide d'établir le nouveau système de la police dans les villes et communes rurales, par la libre acceptation. La commission d'enquête nommée en 1837 marcha avec beaucoup plus de décision, avec l'idée déterminée de développer parmi tous les comtés anglais une force soldée pour la police. Ce qui fut réellement imposé par 2 et 3 Vict., c. 93 et des lois postérieures et recommandé à l'acceptation des « quarter sessions » ; grâce à ces lois les constables soldés s'étendirent de commune en commune. Les *vues et propositions de la commission d'enquête* de 1837 s'étendent comme un fil directeur durant vingt ans dans une série de propositions légales et de mesures gouvernementales, jusqu'à ce qu'enfin par 19 et 20 Vict., c. 69, l'exécution forcée du nouveau système soit prononcée.

La commission d'enquête de 1837 avait réclamé des rapports

des juges de paix dans les plus petites circonscriptions administratives des provinces. Sur 435 divisions 123 se déclarèrent pour l'introduction de la police nationale soldée; 13 se prononcèrent dans le même sens, mais avec la réserve qu'elle demeurerait sous la direction exclusive de la localité; 77 étaient partisans de l'introduction d' « additional constables » rémunérés; 37 regardaient comme nécessaire une augmentation générale de la police de sûreté; 122 voulaient s'en tenir à ce qui existait auparavant. Le rapport fait par la commission sur cette enquête (*Parl. Pap.*, 1839, n° 169) peint l'insuffisance du système en décadence des constables communaux d'une manière très expressive. L'assistance des « spécial constables » est regardée comme insuffisante à cause du défaut de la discipline nécessaire. Le besoin d'une organisation plus vigoureuse résulterait déjà de l'existence de tant d'associations privées pour assurer la sécurité publique. Il ne restait donc pas d'autre moyen que de développer partout les compagnies rémunérées, son développement partiel chassant les bandes de voleurs des circonscriptions organisées dans celles qui étaient dépourvues de protection, qui se trouvaient alors dans une situation encore plus mauvaise. Le reste du développement du rapport montre de plus en plus clairement, les opinions de l'école de Manchester, c'est à dire les idées des négociants et industriels de l'État se faisant jour dans la commission. « Chaque personne vivant de délits coûte au bien commun plus qu'un constable rémunéré. » Outre les traitements des juges l'on paie dès maintenant en Angleterre plus de 2,000,000 liv. par an pour la répression des malfaiteurs, somme à laquelle il faut encore ajouter les ressources fournies par les comités volontaires. Il y faut ajouter l'épargne des pertes de temps occasionnées à des milliers de personnes qui sont maintenant levées comme constables, presque sans utilité, ainsi que celle des sommes à fournir pour trouver un substitut. Au lieu et place de ceci il suffirait pour les provinces d'une « constabulary » d'environ 8,000 hommes, dont la dépense annuelle serait de 450,000 liv. dont en outre la caisse de l'État pourrait prendre un quart. Le droit de nomina-

tion des compagnies devrait appartenir à ceux qui sont directement responsables de leur efficacité, ce qui pourrait se combiner parfaitement avec « la surveillance et le contrôle » des autorités locales.

Une force ainsi organisée restreindrait moins la liberté personnelle qu'une masse inconsistante de constables communaux. Car la connaissance des obligations légales constituerait une partie de l'instruction des compagnies, qui en tous cas devraient recevoir des règlements de conduite. En même temps on recommandait de faire passer périodiquement les hommes d'une circonscription dans une autre, comme cela a été introduit pour les employés de l'administration des contributions à l'intérieur.

Le parti libéral des hommes d'État anglais, dans leur condescendance vis-à-vis des opinions purement économiques des classes riches et influentes, et affilié à une école bureaucratique, qui trouve son centre de gravité dans l'inspectorat des pauvres, s'est promptement familiarisé avec cette manière de voir. La « gentry » des justices de paix au contraire opposa une résistance qui dura plus longtemps. On conserva dans beaucoup de districts cette opinion, que l'introduction du nouveau système n'était qu'un *besoin local* (spécialement dans les communautés moins condensées dans lesquelles la connaissance personnelle des membres de la commune a cessé et dans lesquels manque au moins, dans les circonstances actuelles, l'esprit communal). Si l'application partielle pousse pour le moment les bandes de voleurs dans les circonscriptions rurales, elles devraient indubitablement bientôt émigrer de nouveau, puisque dans les moindres communes reliées par les liens de la connaissance personnelle leur séjour ne saurait durer. Le développement de compagnies disciplinées par tout le pays, dirigé par les instructions du ministre, et surtout l'augmentation de l'influence de l'autorité centrale, conduiraient à d'autres atteintes au cœur de la constitution du pays. Ces compagnies deviendraient l'instrument d'une tyrannie minutieuse sur les classes inférieures par l'immixtion dans les habitudes de leur vie, et d'inutiles restrictions de leur liberté personnelle. Des ennuis

de cette espèce dans la vie journalière du peuple, ses amusements, occupations, coutumes, produisent plus que toute autre chose, un sentiment de mécontentement et de haine contre l'autorité. Le triomphe de la première opinion sur la seconde dans les degrés subséquents de la législation est sur un moindre pied l'image de la marche de transformation dans la constitution anglaise, qui doit conduire à renforcer le principe monarchique.

La marche de la législation constitue d'après cela quatre groupes principaux : l'établissement des compagnies soldées 1° dans les villes incorporées; 2° dans les communes locales; 3° dans les comtés et les districts des comtés; 4° application générale pour tout le pays.

I. *L'introduction des compagnies soldées dans les villes incorporées* eut lieu par la loi municipale 5 et 6 Guill. IV, c. 76, §§ 76-86. La commission de l'administration de la police (*watch committee*) du conseil communal est autorisée à nommer un nombre suffisant d'hommes capables pour le service de constable durant le jour et la nuit; ils doivent ensuite prêter serment devant un juge de paix municipal, et exercent leurs pouvoirs dans la circonscription d'un demi-mille allemand autour de la ville. La commission ou deux juges de paix peuvent démissionner tout constable pour « négligence dans le service ou pour incapacité »; sa nomination à nouveau ne pourrait avoir lieu ensuite qu'avec l'approbation de ces deux juges de paix. La solde et les rémunérations sont fixées par la commission moyennant confirmation du conseil communal; celui-ci admet aussi la prestation de rémunérations pour services extraordinaires, après fixation préalable par un juge de paix. La commission doit envoyer par trimestre au ministre un rapport sur l'état de la « constabulary » durant cette époque (1). L'établis-

(1) La loi municipale contient encore quelques mesures de police sur lesquelles il faudra revenir au chap. v, § 10. — Les *Parl. Pap.*, 1852, n° 490, t. XLI, pag. 477 et suiv., donnent un aperçu des *constables* soldés dans les *boroughs*. Dans 164 localités, il y en avait alors un nombre total de 4,119

sement de ces institutions fait cesser l'existence de ces compagnies déjà existantes et formées en suite d'actes locaux (§ 84). Les frais peuvent aussi être levés au moyen d'un « watch rate » complémentaire, auquel ne contribuent pas les quartiers pour lesquels l'institution n'est pas encore nécessaire, 2 et 3 Vict., c. 28; 3 et 4 Vict., c. 28.

II. *L'introduction du système dans d'autres communes locales non incorporées* fut ensuite tenté par 3 et 4 Guill. IV, c. 90. « Un acte pour la garde et l'éclairage des paroisses » (comparez 3 et 4 Vict., c. 88, § 20). Sur la proposition d'au moins trois contribuables de la commune on peut convoquer une assemblée de tous les contribuables qui décide si l'acte doit être accepté. L'acceptation est-elle résolue, les inspecteurs sont nommés (§ 8), qui de temps en temps nomment un nombre conveuable de veilleurs, de patrouilles et d'autres personnes pour protéger les habitants durant le jour et la nuit. Les compagnies prêtent serment comme les constables avec tous les pouvoirs de ceux-ci (§ 42) et on leur assigne des circonscriptions de garde, et une solde fixe, telles que les inspecteurs les jugent proportionnées (§ 39). Les frais sont recouvrés par une taxe locale, comme additionnel à la taxe des pauvres, sans cependant dépasser un maximum, fixé auparavant par résolution communale (§§ 32, 33, 39).

La *loi* agit avec beaucoup plus de résultats sur le *nouveau mode de nomination des constables paroissiaux*, 5 et 6 Vict., 1, 119. Elle propose aux assemblées communales, précisément au moment où la liste des personnes astreintes au service de constable doit être remise aux juges de paix pour l'élection, le choix décevant d'établir à sa place la division du travail. L'assemblée ainsi convoquée peut par une simple résolution résoudre la nomination d'un ou de plusieurs constables *rémunérés*, pour la paroisse. Une copie de la résolution avec

(A Liverpool 806, à Manchester 445, à Birmingham 327, à Bristol 252, à Kingston-upon-Hull 135, à Leeds 145, à Sheffield 122.) L'état actuel sera perceptible dans le relevé total que nous donnerons en terminant.

l'indication du traitement, que la commune veut accorder est alors remis par les inspecteurs des pauvres, aux juges de paix dans la session spéciale pour la nomination des constables (§ 18). Les juges de paix sont-ils d'accord sur le traitement concédé, ils nomment le nombre de constables réclamé, et conservent le droit de les démissionner pour mauvaise conduite. Plusieurs paroisses voisines, se sont-elles unies pour leurs constables, la nomination a lieu en général. Il dépend en cela du jugement du juge de paix de savoir si des constables non rémunérés doivent encore subsister en concurrence avec les autres, ou en nombre moindre qu'auparavant. Mais l'assemblée communale, peut chaque année abroger la résolution prise, et par suite détruire toute l'institution nouvelle. Les traitements sont payés par les inspecteurs des pauvres sur le « poor rate », donc sur la caisse locale (§ 20). Par les §§ 22 et suiv. de la loi les « quarter sessions », sont en outre autorisées à ordonner l'érection de maisons de détention de police (*lock-up-houses*), pour les personnes arrêtées par les constables, dans les endroits où ils le jugent nécessaire. Ils peuvent acheter les pièces de terre nécessaires à cet effet, mais doivent remettre les plans au ministre de l'intérieur pour confirmation. Les frais sont recouvrés sur la caisse de district (*county rate*). Les « quarter sessions » nomment le *superintending constable*, elle fixent également son traitement, le démissionnent et, selon les circonstances, le préposent à la garde d'un certain nombre de paroisses (1).

Par 13 et 14 Vict., c. 20, on ajouta à la loi une série d'amendements divers. Lorsque l'on élève un « lock-up-houses », les juges de paix doivent nommer un constable inspecteur; indépendamment de celui-ci, ensuite un « superintendent constable » particulier pour la division. Les « superintendent constables » doivent être établis à vie et avec traitement fixe (*quandiu bene se gesserint*). Le système de « lock-up-houses » est étendu à de plus grandes circonscriptions. Les comtés voisins peuvent

(1) Un aperçu statistique relatif aux compagnies instituées ensuite de cette loi est donnée dans les *Parl. Pap.*, 1853, n° 675, t. LXXVIII, pag. 511.

aussi en établir une en commun sur leurs limites respectives; nommer des « quarter sessions » et des comités municipaux, pour se concerter à ce sujet. La loi 19 et 20 Vict., c. 69, règle la vente des maisons de détention devenues superflues. La flexibilité de ce système contenait aussi les moyens de contraindre des institutions privées à établir une « constabulary »; elle permettait également de les autoriser à ce faire. C'est ainsi que les diverses lois sur les chemins de fer obligent les sociétés à établir une « constabulary » durant leurs travaux. L'acte 3 et 4 Vict., c. 50 assure le maintien de la paix sur les canaux et les fleuves navigables. Des « watchmen » privés (veilleurs particuliers) sont aussi entretenus dans les docks et dans les magasins, mais elles n'en sont pas moins soumises en général aux règlements sur les constables, et aux ordres du « chief constable », 3 et 4 Vic ., c. 88, § 19.

III. *L'introduction des constables soldés dans des comtés ou circonscriptions entières de comtés* eut lieu par 2 et 3 Vict., c. 93; 3 et 4 Vict., c. 88. Les « quarter sessions » furent autorisées ensuite de cela, à *organiser une police générale pour tout le comté*, sous la direction d'un ou de deux inspecteurs de police de district, « chief constables », nommés par les « quarter sessions » avec l'assentiment du ministre de l'intérieur. Les constables sont nommés sur la présentation de l'inspecteur de police par les juges de paix réunis en une petite session de district. Dans chaque petite circonscription de police (division), on nomme un *superintendent* aux autres constables. Ces compagnies possèdent alors tous les pouvoirs légaux des constables, d'après le droit commun, ainsi que d'après les statuts, dans tout le domaine du comté, et dans ceux de son voisinage immédiat. Les négligences de service ou les infractions aux obligations en service, sont punies par jugement des *deux* juges de paix prononcés contre les hommes, de 10 liv. d'amende, ou d'un emprisonnement jusqu'à un mois avec ou sans travail forcé. Les frais sont couverts par un taxe de police (additionnelle au *county rate*) comme charge de district par conséquent. Les « quarter sessions » avertissent le ministre du nombre d'hom-

mes qu'elles jugent nécessaires ainsi que des traitements qu'elles trouvent convenables de leur attribuer. Le ministre de l'intérieur possède en particulier, *un pouvoir très étendu de publier des règlements* obligatoires (*rules*) relativement à l'administration (*gouvernment*), et particulièrement à la solde, l'habillement et l'armement des constables soldés, mais sans cependant avoir le pouvoir d'en augmenter le nombre. Les règlements arrêtés par le ministre doivent être envoyés au secrétaire de district, et sur la proposition des juges de paix, moyennant l'existence de certains motifs particuliers, le ministre peut les amender, et les approprier aux circonstances particulières du comté; il faut aussi donner connaissance des « rules » au parlement.

Au lieu de résoudre l'établissement d'une « constabulary » pour tout le comté, les juges de paix peuvent en décréter une pour chaque *sessional division* en particulier; dans ce cas, les petites sessions de district doivent exercer, pour l'organisation ultérieure, tous les pouvoirs des « quarter sessions ». La création d'une police du comté ou de district sous cette loi, fait éteindre tous les pouvoirs de nommer des constables dans les « hundreds » ou localités particulières (§ 25), mais avec exception cependant pour les *high constables* héréditaires, les *special constables* d'après 1 et 2 Guill. IV, c. 41, les constables municipaux d'après la loi communale, et avec maintien des anciens « parochial constables » comme employés auxiliaires lors des élections. On peut enclaver des parcelles dans cette police de district; d'autres rectifications sont aussi admises de par l'autorité des « quarter sessions » (3 et 4 Vict., c. 88, § 2). Des villes peuvent abandonner leur police particulière, et la confondre avec celle du comté. En ce cas, l'administration générale des compagnies de police ainsi que le droit de renvoi passent au « chief constable » du comté, la commission de police municipale conserve cependant le droit de présentation, si le transfert de ce droit n'est pas expressément stipulé à cet égard.

Une fois établie, semblable *constabulary* ne peut être *abrogée de nouveau* que lorsque le 3/4 des juges de paix votent cette abrogation après affiche publique préalable six mois auparavant.

Ils doivent adresser au ministre un avis conforme, celui-ci approuve la proposition (1).

IV. *L'établissement obligatoire du système à tous le pays* ne saurait étonner après ces précédents. Dans une moitié des comtés les juges de paix ne se laissaient pas encore convaincre de sa nécessité. C'est en vain que les reports de 1853 en avaient réclamé l'application forcée; c'est en vain que lord Brougham (par exemple à la Chambre des lords, le 23 mars 1855), avait chaudement recommandé les constables salariés, et les juges de police rémunérés, c'est en vain que lord Palmerston avait présenté des projets de loi à cet effet (2). La « land-gentry » ré-

(1) Les dispositions complémentaires suivantes ne sont plus pratiques qu'en partie, mais présentent un intérêt pour la marche de la législation. D'après la loi 2 et 3 Vict., c. 93, § 1, le nombre des *constables* à nommer ne devait pas dépasser un par mille habitants, restriction abrogée néanmoins par la suite. On peut aussi établir un *chief constable* pour chaque division principale du comté, formant un district électoral séparé par le Parlement. Le *chief constable* peut, moyennant la confirmation des *quarter sessions*, se nommer un substitut. — Aucun *constable* ne peut, durant ses fonctions ou six mois après son renvoi, exercer les droits électoraux pour le Parlement, ni exhorter ou empêcher un électeur de voter, à peine de 20 liv. d'amende. Aucun *constable* ne peut exercer un autre métier. Aucun hôtelier ou maître d'estaminet ne peut sciemment héberger ou traiter un *constable*, ou lui accorder un asile dans son local, durant le temps de service, à peine d'une amende de 5 liv. devant deux juges de paix. Le *chief constable* doit assister à chaque session générale ou trimestrielle, remettre des rapports généraux trimestriels sur l'administration de la police de district, et prêter exécution à tous les *orders* légaux et *warrants* des juges de paix. Pareil devoir incombe au *superintendent* pour chaque petite session de district. La liquidation des dépenses spéciales du *chief constable* est révisée par les *quarter sessions*. Les *constables* non salariés qui subsistent encore sont subordonnés, eux aussi, aux pouvoirs du *chief constable*, et aux règlements professionnels du ministre (3 et 4 Vict., c. 88, § 16). Le *chief constable*, avec l'autorisation des *quarter sessions*, peut aussi autoriser des particuliers à établir des *additional constables* à leurs frais, avec le pouvoir de faire cesser cette institution après avertissement un mois auparavant. Lorsqu'une *constabulary* de district est établie, le comté supporte les frais généraux, le district les frais spéciaux, spécialement les traitements et les frais de costume des compagnies.

(2) Les *Parl. Pap.*, 1852, n° 490, t. XLI, pag. 477, donnent un *Aperçu de l'état de la police du comté* en 1851. Dans vingt-quatre comtés il n'y avait pas

sistait toujours. Enfin, en un moment opportun, le stat. 19 et 20 Vict., c. 19 passa, et ensuite de celui-ci les « quarter sessions » de chaque comté dans lequel la « constabulary » n'est pas encore établie par toute la circonscription, furent avisées d'appliquer sommairement dans la plus prochaine session après le 1er décembre 1856, les deux lois sur le « county police » et de couvrir les frais par une « police rate » (additionnel à la taxe de district). Les principales clauses de la loi sont les suivantes.

Art. 1-4. Établissement forcé dans tous les comtés où déjà le système ne serait pas établi correctement ensuite de 2 et 3 Vict., c. 93. Pour des divisions isolées, les compagnies établies doivent être identifiées avec la « county police » forcée. Par résolution du conseil d'État (ministère) on peut cependant aussi former des « police districts » séparés dans le comté.

Art. 5. Par résolution du ministère et sur sa proposition, les conditions d'union de la police des villes avec celle des comtés, pourront être arrangées (même sans concert amiable).

Art. 6. Les constables du comté et ceux des villes doivent exercer leurs pouvoirs concurremment.

Art. 8. Les constables ne doivent plus toucher, pour les affaires spéciales, des droits sur leurs comptes.

Art. 15. La reine peut nommer des inspecteurs d'État pour faire enquête et rapport sur l'état et l'efficacité de la police dans les comtés et les villes.

Art. 16-17. Lorsque, sur certificat du ministre de l'intérieur, une police efficace (suffisante comme nombre et comme discipline) est instituée dans un comté ou une ville, le ministère des finances concède un montant du 1/4 des frais pour la solde et

de *constabulary* à cette époque ; dans six comtés elle n'existait que d'une manière fragmentaire. Puis les *Parl. Pap.*, 1852, n° 321, t. XLI, pag. 495, renferment un aperçu spécial sur les états et sur la répartition de la *constabulary* rémunérée entre les diverses circonscriptions inférieures spéciales. Les suites bienfaisantes des nouvelles institutions pour le pays sont dépeintes dans le *First and second Report on police*, 1853, t. XXXVI, pag. 1 et suivantes.

l'habillement. Cela n'a pas lieu dans les villes de moins de 5,000 habitants qui ne se sont pas fusionnées avec la police du comté.

Art. 19. Des systèmes spéciaux de police dans des localités de 150,000 hommes ou plus ne peuvent pas être fusionnés sans l'assentiment du ministre.

Cette dernière marche de la législation a fait cesser les anciens prévôts de police, ou a fait perdre au « parochial constable « toute attache avec la police. Il ne possède plus que de petites affaires communales sans rapport avec celle-ci, affaires dans la *coroners inquest*, logement des miliciens, dénonciation des maisons de jeu et des maisons de désordre, et devoir permanent d'exécuter dans sa paroisse les « warrants » des juges de paix. Pareillement l'abrogation des compagnies rémunérées de police locale est prononcée expressément, à l'exception des villes incorporées, qui résistent encore aux tentatives de consolidation. La nouvelle *constabulary* est une gendarmerie de district qui, sous les règlements du ministre de l'intérieur et l'inspection de commissaires d'État (brigadiers), prend de plus en plus l'apparence des corps de gendarmerie continentale. Les règlements du ministre sur l'administration, la solde, l'armement de la « *constabulary* » — qui ne sont pas moins importants que les lois elles-mêmes — ont actuellement une force obligatoire sur tout le royaume.

Après l'application du système, le 29 septembre 1860, il existait en Angleterre et dans le pays des Galles :

4 Commissioners et assistant commissioners,
56 Chiefs constables pour les comtés,
107 Head constables pour les villes,
498 Superintendents,
705 Inspectors,
1,969 Serjeants,
16,853 Constables,
408 Additional constables,
160 Detective officers.

Soit en somme une force de 20,760 hommes dont environ

1/3 pour les comtés, 1/3 pour les villes des provinces, 1/3 pour la métropole. Cette force régit une population de 20,066,224 habitants en Angleterre et dans le pays de Galles, et plus de 3 millions d'habitants pour le district métropolitain (d'après le le recensement de 1861). Les frais généraux s'élevaient à 1,531,111 liv. 5 sch. 7 d. dont 327,493 liv. 15 sch. 9 d. furent payés par la caisse de l'État.

Le système de gendarmerie semble d'après ceci avoir triomphé complétement sur une partie de l'administration communale anglaise. Mais on ne peut oublier qu'à la différence des institutions analogues du continent : 1° la « constabulary » est encore toujours maintenue et *payée* par la propriété foncière du district, assurément avec la coopération de l'État pour un quart, en sorte que pour l'avenir on conserve un fort contrepoids à l'égard de la centralisation ; 2° que la gendarmerie est encore toujours *soumise à la loi*, c'est à dire sous la force répressive des juges de paix, tant pour les négligences dans leurs fonctions que pour les violations par excès de pouvoir, et que l'on a en outre conservé comme un principe fondamental le droit d'accusation pour chaque particulier; 3° elle est quant à son activité dans les cas particuliers, encore toujours soumise à la direction et aux décrets des juges de paix, et ne devient donc pas encore l'instrument immédiat du parti dominant dans l'administration centrale. Ces contre-poids peuvent dans quelque temps ramener une nouvelle direction, comme cela a déjà eu lieu dans les premiers siècles de la constitution anglaise. En tous cas cependant le maintien d'un meilleur esprit ne sera pas le mérite des hommes d'État qui, avec une obéissance trop grande à l'égard des conceptions du capital industriel et des populations municipales, chez lequelles l'esprit communal a disparu, se sont fait les patrons d'une gendarmerie nationale générale.

NOTE SUR LA STATISTIQUE DE LA « CONSTABULARY ».

Après l'application générale du système, il résulte des *reports* des inspecteurs la *statistique générale suivante de la « constabulary »* :

Le pays était divisé en *trois circonscriptions d'inspection* : le district de l'*Ouest* et du *Midland* sous le général-major Cartwright; le district du *Nord* sous le colonel Woodford; celui du *Sud* sous le capitaine Willis. La police métropolitaine forme un district spécial. Les compagnies se composaient en 1860 de : 56 *chief constables*, l'un pour chaque comté et dans les trois *ridings* d'York, et 107 *head constables* pour chaque ville avec des traitements de 158 à 560 liv. et émoluments accessoires jusqu'à 200 liv.; puis 498 *superintendents* répartis en six classes de traitements de 85 à 250 liv.; 705 *inspectors* en six classes de traitements de 60 à 170 liv.; 1,969 *serjeants* en quatre classes de traitements de 21 à 26 sch. par semaine; 408 *additional constables* et 160 *detective officers* (police criminelle), en somme 20,760 hommes. Les trois masses à peu près équivalentes : 1° *constables* du comté d'après les lois de 1839 et 1840 : 7,761; 2° *constables* municipaux d'après la loi municipale de 1835 : 6,082; 3° *metropolitan police constables* d'après la loi de 1829 : 6,289. Il y faut encore ajouter les compagnies particulières de la *city* de Londres : 628.

Les frais généraux se montaient : en traitements, à 1,128,807 liv.; émoluments, 35,568 liv.; vêtements et armement, 120,210 liv.; pensions et gratifications, 64,704 liv.; chevaux, 33,023 liv.; stations, frais d'impression, etc., 136,728 liv.; dépenses diverses, 20,038 liv.

Elles étaient réparties comme suit :

La *County constabulary*, 605,228 liv., y compris 114,822 liv. de subside de l'État.

La *Borough police*, 383,888 liv., y compris 78,991 liv. de subside de l'État.

La *Metropolitan police*, 494,222 liv., y compris 133,679 liv. de subside de l'État.

La *City of London police*, 47,772 liv.

Parmi les *villes*, 107 ont conservé leurs compagnies particulières de police, ainsi qu'il résulte du nombre des *head constables*. Les *Parl. Pap.*, 1860, t. LII, pag. 619, donnent un relevé des villes qui ont accepté de l'État le subside du quart et de celles qui l'ont décliné.

Les *Rapports généraux* des inspecteurs sont, d'après 19 et 20 Vict., c. 69, transmis chaque année pour les trois circonscriptions d'inspection; pour les dernières années, voyez les *Parl. Pap.*, 1860, n° 30; 1861, n° 67; 1862, n° 28. Chaque brigadier rend compte de l'état général, des rapports des villes qui sont encore en retard dans l'établissement de leurs institutions, sur la coopération des compagnies dans les comtés et les villes, sur les fonctions auxiliaires, les stations de police, les petits exercices militaires (spécialement dans les comtés, où les *chief constables* sont pour la plupart des officiers à la demi-solde); ainsi que sur l'état actuel dans chaque comté et

chaque ville isolée. Ils sont terminés enfin par des tableaux de l'état du personnel et le calcul du nombre d'acres et habitants pour lesquels il y a un constable dans chaque district; ce dernier rapport variait, on le comprend, entre 1 *constable* pour 200 habitants et 1 *constable* pour 9,000 habitants. Dans les comtés, le rapport habituel est de 1 pour 1,000 à 2,000 habitants.

Quant à l'état de la *metropolitan police*, il y a chaque année des rapports particuliers, par exemple pour l'année 1860 dans les *Parl. Pap.*, 1861, t. LXII, 3e part., pag. 93-94. Le nombre des arrestations fut en 1858 de 74,360; en 1859, 64,281; en 1860, 62,937. Le rapport des répressions correspondait avec les indications données plus haut. Voyez l'état comparatif des résultats de l'administration de la police, à Liverpool, Manchester, Edimbourg, Dublin, pour 1858-1860, dans les *Parl. Pap.*, 1861, t. LXII, 3e part., pag. 93-114.

On a coutume d'accorder beaucoup d'importance à ce fait, que la nouvelle gendarmerie anglaise évite toute imitation des uniformes militaires, qu'elle ne porte pas d'armes dans le service ordinaire, qu'elle garde vis-à-vis du public (au moins vis-à-vis des personnes de distinction) une conduite convenable. Ceci dépend et de la haine nationale contre les armées permanentes, et de la conscience de la supériorité de la classe gouvernante sur une police rémunérée. Le frac bleu civil pourrait peut-être préserver le *policeman* anglais de l'arbitraire contre les dangers de la corruption et des abus d'une police centralisée; en matière de parti, il ne donne pas de garantie durable. Le contre-poids le plus efficace à cet égard, peut-être le seul pratique dans les circonstances actuelles, est la décentralisation des frais de police.

L'Angleterre ayant sur ce domaine accepté tant d'importations du continent, on aurait pu sur le continent admettre au moins quelques maximes raisonnables sur les décrets de la police en Angleterre. Ce que l'on a imité jusqu'ici, ce n'est en général que l'habit.

SECTION VII

LA POSITION AUTORITAIRE DES JUGES DE PAIX ET DES CONSTABLES

§ 1

LES FONCTIONS DES JUGES DE PAIX COMME CHARGE PUBLIQUE PERSONNELLE

Les fonctions de juge de paix dans l'immense sphère de leur activité forme d'une façon si déterminée le centre de gravité du « self-government, » qu'il est nécessaire de retracer encore une fois d'une manière générale sa position personnelle, en la comparant aux fonctions du continent, dans le but de réfuter des erreurs profondément enracinées. Après que les éléments patrimoniaux furent tombés en décadence dès la fin du moyen âge, le pouvoir des juges de paix demeura *simplement et complétement* à l'état de pouvoir autoritaire concédé par le roi (l'État). Le langage populaire reconnaît cela dans son appellation favorite : « magistrate. » Ceci était le cas depuis un temps immémo rial pour les juges de paix normaux institués par commission. Les pouvoirs de juge de paix par office (*by office*), ne sont qu'une prérogative plus étendue de la charge des juges suprêmes et des hautes fonctions administratives ; les fonctions des juges de paix municipaux, qui étaient, par suite des anciennes chartes, devenues un droit corporatif, reposent désormais, dans les nouvelles lois municipales, sur des nominations royales personnelles (avec la seule exception, que le bourgmestre élu est, durant son année de service, juge de paix *ex-officio*). C'est ainsi que les fonctions de juge de paix se distinguent des rapports purement de droit public des fonctions sur

le continent seulement en ce que par *suite de la tradition* elles sont administrées par les hautes classes comme *fonctions honorifiques*. Il faut dès lors tenir compte des éléments suivants :

I. *Les fonctions de juge de paix reposent sur concession personnelle du roi*, et ne peuvent être réclamées par personne à titre de sa propriété ou de son état. Pendant des siècles, les jurisconsultes (*quorum*) et les propriétaires fonciers y ont subsisté concurremment. Le cens légal (100 liv. de rente foncière) n'a pour but que d'assurer aux classes de la société, qui en général se chargent des fatigues de ces fonctions, un droit social de les remplir. Le cens ne se produisit que lorsque depuis longtemps, ces fonctions étaient devenues par tradition une charge de la grande propriété, et il se conserva dans l'administration de district, en n'admettant que les personnes qui pouvaient réellement remplir une charge d'une pareille importance. Lorsque le pouvoir des justices de paix est un attribut d'une haute charge publique, ce cens disparaît; il en est de même dans les cas des juges de paix municipaux, et là où exceptionnellement des jurisconsultes *ex-professo* remplacent les juges de paix comme juges de police rémunérés.

II. *Comme charge concédée à titre personnel les fonctions de juge de paix n'admettent pas de substitution*. Le juge prête personnellement le serment professionnel ordinaire des autorités, et ne peut déjà pour ce seul motif déléguer ses fonctions à un secrétaire. Par exemple, les dénominations et les dépositions des témoins, qui seraient reçues par le secrétaire d'un juge de paix en son absence, « sans que celui-ci soit au moins présent pendant un laps de temps suffisant, sans qu'il interroge ou écoute, sont irrégulières et ne forment pas de base valable pour une procédure judiciaire. » Caudle v. Seymour, Q. B. *Rep.* pag. 889. Lorsque d'ailleurs deux juges de paix doivent coopérer pour des actes judiciaires, ils doivent aussi se réunir de leurs personnes, délibérer et résoudre à peine de nullité.

III. *Aucun juge de paix ne peut agir dans sa propre cause, c'est à dire dans ces affaires où comme propriétaire foncier, ad-*

ministrateur, ou comme particulier, il est intéressé pécuniairement. Dans tous ces cas il doit faire conduire le délinquant devant les autres juges de paix ou rechercher un autre juge de paix présent pour remplir les fonctions de sa charge. (Dalton, *Justices*, cap. 173.) Le principe fondamental est reconnu dans de nombreux jugements, tant par la cassation d'actes des juges de paix, que par jugements de répression contre les juges de paix.

IV. *Le juge de paix en qualité de juge royal ordinaire* (judge of record) *a tous les droits au respect et à l'obéissance* qui appartiennent à une autorité (*magistrate*), à titre de son office (1).

Il en résulte que :

1° Il possède le pouvoir de mettre en prison pour un temps convenable par un mandat écrit (*warrant*), pour cause de « contempt, » ensuite d'une procédure répressive sommaire, celui qui s'est rendu coupable « pendant l'exercice de sa charge et en sa présence de paroles outrageantes, » pour sa personne. Il semble cependant convenable que le juge de paix ne fasse usage de ce pouvoir que lorsque le fait se produit dans des circonstances où cette conduite empêche le cours régulier de la justice. (Dickinson, *Quarter sessions*, cap. 2.)

2° Dans tous les cas, il peut former près des sessions une plainte (*indictment*) pour paroles irrespectueuses tendant à une amende, ou introduire une action civile, si même les paroles n'ont pas été prononcées en sa présence. Cela comprend des expressions qui entre particuliers ne seraient pas injures punissables, si elles sont contraires à la dignité de sa charge, appliquées à sa conduite comme autorité, même de simples outrages, qui sans cela, d'après le droit anglais, ne formeraient

(1) Quant aux attaques à l'honneur des fonctions, Burn's, V. *Justices of the peace*, § 6, n° 1, donne une collection de jugements sur les atteintes portées aux juges de paix et sur la question, autrefois douteuse, de savoir si le juge de paix isolément peut arrêter, *brevi manu* pour *contempt*, et, dans ce cas, décerner un mandat de dépôt. Il s'y rencontre le jugement qu'un juge de paix, qui avait lui-même frappé le premier, fut repoussé dans une accusation pour *assault*, lord Hardwicke étant d'avis que le droit à la protection légale se trouvait ainsi perdu.

pas la matière d'action en injures (Dickinson, *l. c.*) Mais au contraire ne sont pas punissables les expressions blessantes se rapportant à l'activité publique politique : ainsi à l'occasion d'une élection parlementaire, même si un candidat se voyait, par exemple, objecter sa mauvaise administration comme juge de paix. (*Ex parte the duke of Marlborough*, 5 Q. B. 953.)

3° *Les voies de fait*, « assaults, » contre un juge de paix appartiennent aux classes les plus graves de ces délits, et autorisent le juge à arrêter immédiatement et à faire conduire le coupable dans une prison jusqu'à ce qu'il donne caution de procédure. Au cas de dépossession violente, le juge de paix peut même rédiger dans sa propre cause un procès-verbal faisant foi. (*Wood's Institutes*, 81.) Si cependant un autre juge de paix est présent, il semble opportun de requérir son assistance en cas d'un « assault. » On peut aussi condamner à fournir une caution de procédure pour toute conduite violente et irrespectueuse devant le juge de paix.

4° *La désobéissance* vis-à-vis des ordres légaux d'un juge de paix est menacée dans diverses lois spéciales de mesures de répression par contrainte, exécution et détention. Il s'y ajoute la maxime générale que lorsqu'une loi défend quelque chose en général, il en résulte un droit de répression arbitraire contre le délinquant. (Coke, II. *Inst.* 163.) Puis la maxime que « lorsque la loi autorise un juge de paix à astreindre une personne à fournir une caution ou tout autre acte, et que la partie s'y refuse, le juge peut la faire mener en prison pour y rester jusqu'à obéissance. » (2 Hawkins, cap. 16 § 2.) Enfin la maxime que là où la loi donne « juridiction » à un juge de paix sans indiquer les suites de la désobéissance, celle-ci forme elle-même un délit susceptible de poursuite. (Say. 163. R. v° Gash, 1. Star. Rep. 441.)

V. *Ces droits autoritaires s'appliquent, dans une proportion plus grande encore, aux assemblées des sessions des juges de paix* (1). Comme « court of record » elles possèdent na-

(1) Le pouvoir répressif disciplinaire des sessions pour *contempt* ne s'ap-

turellement aussi un droit de répression pour « contempt, » avec le pouvoir de punir arbitrairement d'une peine pécuniaire ou privative de la liberté, toute infraction commise dans la cour elle-même. La procédure en répression en ce cas est sommaire sans accusation formelle, « attachment, » et aucune autorité supérieure ne possède le pouvoir « d'examiner » l'existence des faits qui en font le fond, ou de décider de la proportionnalité de la peine prononcée en ce cas. » Les sessions ont aussi le pouvoir de faire emprisonner les particuliers pendant la durée de la session pour « contempt » *en présence* de la cour, spécialement pour la désobéissance à la prescription du silence, pour la conduite grossière ou blessante, pour injures proférées contre le juge, pour refus opiniâtre d'un juré ou d'un témoin de prêter serment, pour éloignement prématuré de la cour, pour témoignages violents et opiniâtrément continués d'approbation ou d'improbation (R. v° *Stone* T. R. 530), pour violation de la paix, tumultes ou trouble malveillant apporté aux procédures judiciaires (Dickinson, *Quarter session*, cap. 2, § 2). La conduite inconvenante des parties l'une contre l'autre, ou des avoués entre eux et les insinuations grossières contre les personnes absentes, peuvent être réprimées par cette rubrique. Pareillement l'absence désobéissante de jurés, pour laquelle s'ajoute encore cumulativement une peine par stat. 6 Geo. IV, c. 50 § 38 ; 25 et 26 Vict. c. 107. La publication de l'accusation avant la fin de la procédure con-

plique qu'aux délits commis dans le tribunal. Un *contempt out of court* légitime seulement un « attachment » de la part des tribunaux royaux ; les sessions doivent en ce cas soulever une action régulière pour cause de *misdemeanor*. Ce droit de punition arbitraire s'étend de sa nature aussi aux employés inférieurs de la cour, même au shérif en tant qu'il agit comme employé subordonné aux sessions pour les insinuations de citations, etc., 2 Hawkins, cap. 22, § 2. Ce droit de répression disciplinaire ne s'étend pas, on le comprend, des sessions aux simples juges de paix agissant isolément, *quoniam inter pares nulla potestas*. Si cependant un juge de paix commet une violation de la paix ou un délit, il peut être arrêté par tout autre juge de paix et même en des cas pressants être condamné à fournir une caution de procédure, 2 Hawkins, cap. 8, 46.

trairement à la défense expresse du tribunal, peut être punie comme « contempt » d'une amende (Dickinson, *l. c.*). On admet aussi ici le pouvoir d'exiger caution de se bien conduire et de garder la paix, en cas de violences.

NOTE SUR LES ACTES DES JUGES DE PAIX « IN PROPRIA CAUSA ».

Le principe fondamental : « Aliquis non debet esse judex in propria causa, quia non potest esse judex et pars, » est reproduit dans Coke, Litt. 41*a* et dans beaucoup de brocards. Dans les affaires, R. v. Hoseason, 14 East, 608, le *King's bench* se prononce contre un juge de paix, qui avait reçu une accusation de l'inspecteur de ses biens contre un ouvrier pour refus d'accomplir sur son propre bien le travail accepté contractuellement. La cour considère que dans des cas de cette espèce c'était évidemment le propriétaire qui était le véritable plaignant ; et c'est une interprétation des plus abusives de la loi, que de voir un homme ne pas craindre de se placer comme juge répressif au dessus des gens de service de sa propre exploitation pour un délit contre le propriétaire lui-même. Dans un autre cas un juge de paix fut condamné à l'emprisonnement pour avoir connu d'une affaire en expulsion du locataire d'une pièce de terre dont il était lui-même le bailleur. Ce principe s'étend aussi en général aux difficultés en matière de service et de salaires, dans lesquelles le juge de paix est maître ; il en est de même pour les difficultés en matière de police rurale, dans lesquelles le juge est partie en cause. Pour contrôle à cet égard on consulte les actes des justices de paix qui doivent en tous cas être transmis aux sessions. Dans la concession des licences également, aucun juge de paix ne peut prendre part à la session (à peine de 100 liv. d'amende) s'il est intéressé directement ou indirectement pour lui ou l'un de ses proches à un pareil métier ou à l'emploi du bien foncier recevant la concession. Aucun juge de paix ne peut prendre part aux résolutions de la *quarter session* à peine de nullité, s'il est partie en cause ; la seule indication de son nom au début d'un *order* peut être en ces circonstances un motif de cassation (Dalton, cap. 185) ou la simple circonstance qu'un juge de paix qui était intéressé au jugement, converse ou vote avec ses collègues (Wise, Burn's *Suppl.*, 1852, pag. 547). Ces principes s'appliquent également dans les cas où le juge de paix représente des intérêts professionnels qui sont en *contradiction*. C'est ainsi qu'un ordre des sessions pour affaires de route fut cassé, parce qu'à son début se trouvait cité le nom d'un juge de paix, qui était intéressé comme inspecteur des routes (*Foxham Tithing*, Wilts, 2 Salk, 607). La seule qualité de *contribuable* ne rend pas incompétent. Il est ainsi déclaré expressément que les juges de paix peuvent prendre part aux ordres dans les affaires de pauvres et de domiciles, aux répressions contre les vagabonds, à l'amélioration des

routes, eu décrétement des impôts communaux, etc., même ils y ont un intérêt comme contribuables, 16 Geo. II, c. 18, § 1. Mais ils ne peuvent en pereil cas prendre part à la décision suprême de la session lorsqu'il y a eppel de leur résolution (§ 3, *ibid.*).

Ce rapport excluait dès l'abord toute organisation des justices de paix en juridiction patrimoniale. Dans les siècles antérieurs, lorsqu'un noble cempagnard exploitait encore lui-même, on se tirait d'affaire en instituent un grand nombre de juges de paix qui exerçaient leurs pouvoirs concurremment, et en introduisant des collègues jurisconsultes *quorum*, lorsqu'il y eveit à craindre une collision du propriétaire foncier comme tel evec ses devoirs comme juge de peix. L'esprit du *self-government* a même corrigé ici les défeuts de la constitution parlementaire, la pratique dans les ces particuliers a corrigé les mauvaises lois. Il y a assurément dens la législation anglaise, depuis le dix-huitième siècle, un trait carectéristique, qui montre que ces lois sont faites par des riches pour des riches. A ce point se rapportent les peines démesurément sévères contre les délits portent atteinte à le fortune, l'incroyable prépondérance du système des amendes qui favorise sous ce rapport le riche; l'extension démesurée de la mise en liberté sous caution, les pouvoirs étendus dans la police du travail, les restrictions de la justice civile pour les pauvres. Mais heureusement pour le Parlement et la loi, l'influence morale des occupations professionnelles dans les fonctions eutoritaires, l'influence du sentiment collégial, qui est surtout maintenu par les sessions, sont parvenus à prédominer. C'est ainsi que le sentiment de l'honneur et du droit s'est réveillé et maintenu dans les hautes classes. L'examen de l'application journelière de cette administretion de la police fait cependant porter ce jugement qu'elle repose avec plus de sécurité et de convenance entre ses mains qu'entre celles des prévôts, sous-préfets ou commissaires de police, spécialement là où l'influence des partis politiques se fait sentir sur les fonctionnaires salariés. Il est vrai que l'homme du commun est souvent traité trop grossièrement dans la chambre du juge de paix et celui d'une position supérieure trop poliment ; mais cependant le sens et l'esprit de la décision sont générelement plus pénétrés de justice et plus exact que partout ailleurs. C'est là aussi la notion dominante de la classe inférieure de l'Angleterre elle-même, sur laquelle les excitations périodiques contre l'aristocratie restent sans influence durable, parce qu'elles sentent que ce qui suivrait cette classe gouvernante en Angleterre ne leur epporterait certainement rien de mieux.

---

§ 2

RAPPORTS DE COMPÉTENCE DES JUGES DE PAIX. SUBORDINATION AUX AUTORITÉS ROYALES

Les actes des juges de paix sont soumis au contrôle et à la révision des autorités royales supérieures, dans une proportion, qui au début s'étend bien au delà de ce que nous entendons par une organisation régulière des instances. Ceci s'explique historiquement, par le droit administratif normand, système de gouvernement personnel, absolu de fait. Tous les pouvoirs des juges de paix, ne furent, des siècles durant, que des *charges attribuées personnellement par le roi*, pour lesquelles le mandant conservait le droit de reprendre les affaires déjà commencées par ses commissaires et de les faire résoudre par ses fonctionnaires ordinaires « justitiarii ». Il en résultait un droit d'évocation par *writ of certiorari* tant contre les juges de paix agissant isolément que contre les sessions. L'instance supérieure avec pouvoirs *concurrents* pour tous deux appartenait et continua d'appartenir au banc du roi (*king's bench*), où à la chancellerie, ou dans certains cas à la cour des procès civils ordinaires (*common pleas*). Les fortes garanties constitutionnelles de la justice anglaise ne naquirent que peu à peu par la position judiciaire et l'inamovibilité de ces juges royaux. D'après le droit les autorités supérieures elles aussi ne consistaient qu'en justiciers nommés à titre révocable, qui cependant « de facto », dès la fin du moyen âge et depuis l'expulsion des Stuarts, étaient reconnus constitutionnellement comme inamovibles. Ce n'est que par là que l'administration, originairement bureaucratique, acquit le caractère fixe d'une légalité tant pour le droit public, que pour le droit privé. A la même époque commence aussi la législation spéciale qui abroge le « certiorari » dans un très grand nombre de cas, déclare ainsi dans de nombreuses sphères les résolutions des « quarter sessions » en dernier ressort et indépendantes.

La marche fut analogue pour un second moyen complémentaire, le *mandamus*, qui remplace, dans les cas de déni de justice, de négligence notre instance inspective. Enfin comme dernier complément il y a la position du ministre de l'intérieur pour ces sphères de la vie communale dans lesquelles une organisation complétement nouvelle a prévalu. C'est dans cet ordre qu'il faut maintenant exposer les rapports de compétence.

I. *Le droit d'évocation par « writ of certiorari »* est le droit des anciennes autorités constitutionnelles, d'attirer à elles les affaires des autorités royales inférieures et de les examiner elles-mêmes. (Hawkins, Pl. II. cap. 27.) Pour les affaires des juges de paix dont les principaux éléments sont la justice répressive et la police, l'autorité supérieure constitutionnelle est le *king's bench*. « Il ne faut pas à cet égard de loi spéciale ; car « c'est une suite de la position de toutes les juridictions inférieures, d'ancienne ou de nouvelle création, que leurs « actes doivent être référés à la cour du banc du roi « king's « bench » par « certiorari » et y soient examinés. » (Hawkins, *l.* c. § 22.) Là même où un appel est expressément accordé, le « certiorari » n'est pas enlevé par là. Lorsqu'une procédure de première ou de seconde instance est déclarée expressément en dernier ressort, on admet cependant encore le « certiorari ». Lorsque aussi il est expressément enlevé, il reste cependant réservé à la couronne en cas de doute et peut être mis en action, par l' « attorney general » tant pour l'accusation, qu'en faveur de l'accusé. Même lorsqu'il est enlevé sans condition, il subsiste néanmoins contre les actes, qu'un juge de paix entreprend dans les cas où il n'a pas de juridiction du tout, ou bien en cas de *fraudulent or collusive purposes*.

Le *domaine de l'évocation* comprend tous les jugements des juges de paix (*convictions, judgments*), mise en accusation (*indictments, presentments, orders*), nomination des employés, et particulièrement tous les « judicial acts », par lesquels « causa cognita », on applique des lois, et pour lesquels il n'est pas donné d'instance judiciaire régulière par *writ of error*. Elle ne s'applique pas aux « warrants » ayant le caractère de décrets de

procédure, aux exécutions et aux « recognizances ». Le domaine de l'application peut donc se diviser de la manière suivante :

1. Contre *les actes d'instruction préalable* (*before indictment found*), et aussi en cas de « misdemeanors » (60 Geo. III, c. 4, § 4).

2. Contre *les accusations formulées* (*indictments*), que les juges de paix peuvent envoyer même à titre de leur charge, au « king's bench » pour y être procédé ultérieurement, (Dalton, c. 195.) Régulièrement cela n'a cependant lieu que sur la proposition d'une partie, et généralement seulement en cas de félonies, difficilement pour les « misdemeanors ». (2 Hawkins, cap. 27, § 28.) Si le « prosecutor » le demande, l'admissibilité avait lieu de soi, auparavant, le « prosecutor » agissant au nom du roi qui a le choix entre ses diverses cours. Si l'accusé le demande, il fallait dès l'abord un motif sérieux et précis. D'après 5 et 6 Guill. IV, c. 33, un examen préalable doit maintenant toujours avoir lieu afin d'écarter les évocations sans motifs; une motion expresse doit être faite à cet égard auprès de la cour ou d'un juge royal, et dans tous les cas un décret d'admissibilité doit être prononcé, tant pour le « prosecutor » que pour l'accusé. La transmission peut-être aussi demandée, soit « debito justitiæ », mais toujours seulement pour une « probabilis causa », de la valeur de laquelle le tribunal juge librement. Un motif capital d'admissibilité, c'est la circonstance vraisemblable que dans le jugement de l'accusation devant les « quarter sessions », il ne serait pas rendu d'impartiale justice. Un motif spécial, c'est l'intention de la part de l'accusé de faire valoir une grâce royale avant le jugement parce que celle-ci ne peut être alléguée qu'auprès du « king's bench » seulement, et pas dans les tribunaux provinciaux. En outre l'évocation est rendue plus difficile par des formes de procédure rigoureuses. Déjà d'après 5 et 6 Guill. et Mary, c. 11; 8 et 9 Guill. et Mary, c. 33, il faut la motion d'un avoué, la résolution en séance publique, et de la part de l'accusé le dépôt d'une caution de procédure et la fourniture de

deux répondants solvables de 20 liv. Pour le cas d'échec on assure à l'adversaire et au fonctionnaire poursuivant tous ses frais. Récemment 5 et 6. Guill. IV, c. 33 ont encore rendu la procédure plus difficile, et ont exigé le dépôt de la caution même avant l'obtention du « certiorari. »

3. *Contre les jugements de première ou de deuxième instance et contre les « orders »*. Comme dans les « summary convictions », il n'y a aucun cas d'instance supérieure auprès des cours royales (*writ of error*), le « certiorari » (comparable à la transmission des actes en Allemagne) est la seule voie pour saisir une cour royale d'affaires de police. Lorsque cependant la loi accorde l'appel aux « quarter sessions », l'issue de l'appel ou au moins l'expiration du délai d'appel doit avoir eu lieu; éventuellement une évocation a encore lieu alors. L'admission ne doit ici également être prononcée que pour une « probabilis causa » lorsqu'il y a des motifs pressants d'appréhender une décision partiale. L'on est le plus rigoureux, dans les cas où les juges de paix intéressés à l'affaire ont pris part à un jugement d'appel. Le « certiorari » a lieu en ce cas, alors même que la loi aurait enlevé le droit d'évocation. En outre on l'accorde au « prosecutor » sans difficulté, mais à l'accusé seulement avec d'importantes restrictions. D'après 13 Geo. II, c. 18, § 5, la proposition doit avoir lieu dans les six mois, et on doit donner avis par écrit au moins six jours auparavant aux juges de paix dont on se propose d'attaquer le jugement ou l'ordre; en outre l'accusé, d'après 5 Geo. II, c. 19, doit déposer auparavant une caution de procédure avec des répondants suffisants pour la prompte poursuite de l'affaire et le remboursement complet des frais. Le résultat est que la décision du juge antérieur est suspendue par le recours et que le jugement de l'affaire principale est dévolue à la cour supérieure, afin de juger de la *légalité* de l'acte attaqué.

Le moyen juridique est donc sous cette forme un *régulateur* important *pour la compétence* et pour l'*exacte application de la loi*. Comme tel il est encore toujours d'une grande valeur, bien que depuis Guillaume III, ainsi qu'il a déja été dit plus

haut, le « certiorari » soit expressément retiré dans de nombreuses lois.

Le « certiorari » dans la procédure précédant le jugement, remplace dans la législation anglaise le droit de *récusation* contre les juges royaux, qui n'existe pas dans ce pays ; mais l'on est assez rigoureux dans l'application. Il ne suffit pas d'indiquer que des préjugés défavorables à l'accusé dominent dans le pays, mais il faut indiquer le motif pour lequel la composition spéciale du *tribunal* fait supposer une partialité. Dans beaucoup de jugements récents, il est dit que dans les « quarter sessions » d'un grand comté on peut encore toujours trouver une composition impartiale à l'aide du système fort étendu de récusation contre les jurés. Mais si le « king's bench » s'est convaincu d'un motif de récusation sérieux, la décision est généralement renvoyée à un autre comté, pour avoir un « fair trial ».

La procédure après concession du « certiorari » est très officiellement formulée. Le « king's bench » réclame les actes pour une procédure ultérieure par rescrit adressé à deux juges de paix de la « quarter session » compétente, dont voici l'ancienne formule latine. (Dalton, c. 195).

« Georgius, Dei Gratia, etc. Custodibus Pacis nostri in com. contab. et eorum cuilibet salut. Volentes certis de causis certiorari super tenor' cujusdam securitatis pacis, quam A. P. armiger nuper invenit coram vobis, vel aliquo vestrum, de eo quod ipse dampnum vel malum aliquod R. S. aut alio alicui de populo nostro, de corpore suo nec faceret, nec fieri procuraret quovis modo; vobis mandamus, quod tenorem securitatis pacis predict. nobis in cancellar. nostr. in octabis Purificat. Beatae Mariae prox. futur. ubicumque tunc fuer., sub sigill. vestr. vel unius vestr. distincte et aperte sine dilatione mittatis : Et hoc sub poena cent. libr. nullatenus omittatis, nec aliquis vestr. omittat. Teste meipso apud west, 28 die not. Anno Regni nostri sexto. »

Les juges de paix indiqués doivent alors faire rapport sur parchemin sous leur sceau de la manière prescrite, d'après le formulaire suivant :

« Ego M. C. Armig. unus Custod. Pacis ac Just., etc. Virtute istius Brevis mihi deliber., indictament. illud (unde in dicto Brevi fit mentio) una cum omnibus indictament. tangentibus, in cancellar. dicti Dom. Regis distincte et aperte sub sigillo meo certifico. In cujus rei testimonium, etc. »

L' « indictment » envoyé avec les actes antérieurs, la caution de paix, etc., sont examinés au point de vue légal et peuvent être cassés ou confirmés ; au premier cas, on ordonne ce qui doit être fait ensuite. Si sur l' « indictment » il y a déjà eu une admission officielle (*issue joined*) ou si un verdict a déjà été prononcé, le « certiorari » n'a plus lieu d'exister pour la procédure intermédiaire, mais seulement à l'égard du jugement final.

La procédure contre les jugements, « orders » et « convictions », est, on le comprend aisément, toute aussi formelle. La cour royale réclame le jugement avec les actes en originaux pour la procédure ultérieure : le tribunal inférieur fait rapport d'une manière tout aussi officielle. En admettant le « certiorari », la cour supérieure se substitue entièrement au tribunal inférieur pour la décision juridique de l'affaire, y compris les parties accessoires. (*Dickinson*, Quarter sessions, c. 13, sect. 3). Cependant le jugement se restreint à la légalité de l'arrêt, s'il est « regular in forme and in practice », une nouvelle audition des témoins, ni un nouveau jugement de la question de fait, n'ont pas lieu même sur la production de nouveaux « affidavit » (1).

(1) Quant aux restrictions du *certiorari* depuis l'époque de la révolution, consultez la partie historique, t. II, pag. 169. Déjà, 12 Char. II, c. 23-24 enlevait le *certiorari* en certaines matières d'impôt ; puis au dix-huitième siècle nous trouvons de nombreuses abrogations dans le domaine de l'entretien des routes et des ponts, dans l'encaissement des impôts de district et dans d'innombrables règlements de police. Dans la majorité des nouvelles lois l'abrogation du *certiorari* devient une clause permanente. Le législateur était obligé par là de s'expliquer clairement et avec précision dans chaque cas particulier, sur les questions dans lesquelles une décision en dernier ressort des *quarter sessions* est indiscutable. Le *certiorari* a persisté principalement dans ces cas qui embrassent le maintien des droits fondamentaux et des principes s'étendant à tout le système juridique.

II. Le *mandamus* se développa d'une manière analogue au droit administratif normand. Les cours royales et les juges de paix n'étant que commissaires supérieurs ou inférieurs du même pouvoir royal, on comprenait que la cour royale pût avertir les juges de paix par des ordres positifs d'exécuter les affaires de leur charge qu'ils avaient négligées et qu'ils doivent exécuter d'après la loi et les invitations à agir. Pour cela se forma un mandat de procédure qui permit aux juges inférieurs de s'expliquer d'abord sur le motif de son refus. La forme et l'espèce du « mandamus » reposent sur la pratique judiciaire, et forment le moyen juridique contre les dénis de justice. C'est donc un ordre au nom du roi, de la cour du « king's bench » adressé aux juridictions inférieures, comme ordre de « faire justice selon leurs pouvoirs légaux, lorsque justice est retardée. » (Blackstone, III, 110). C'est donc un acte de suprématie politique, à proprement parler « prerogative writ » comparable à une « querela proractae vel denegatae justitiae » pour le droit public et privé, moyen de contrainte contre toutes les juridictions inférieures, qu'elles soient créées par la tradition, par charte ou par acte du parlement. Mais comme le but capital n'est en définitive que d'éviter un « defect of justice, » il en résulte la nature subsidiaire qui ne le fait exister que là où manque un moyen légal, et même alors on ne le concède que d'après l'appréciation discrétionnaire et point « ex debito justitiæ »; « le mandamus » se rencontre dans son application spéciale aux juges de paix :

1. *Pour les actes des juges de paix agissant isolément hors des sessions, « out of sessions, »* spécialement lorsqu'un juge refuse sans motif, sur dépôt d'une information, d'entreprendre une procédure répressive, ou lorsqu'il refuse d'instituer un inspecteur des pauvres, dans le délai et de la manière prescrite par la loi; ou s'il refuse la réception sous serment du compte des inspecteurs des pauvres (17 Geo. II, c. 38); ou la confirmation d'une imposition de la taxe des pauvres; ou le recouvrement exécutoire d'un impôt en « debet; » ou s'il refuse d'admettre une réclamation en matière d'impôts, régulièrement formée, ou

ce qui lui incombe à un titre quelconque comme devoir de rendre justice, — toujours sous la réserve qu'il n'existe pas d'autre moyen légal pour y obvier.

2. *Contre les actes des juges de paix « in sessions »*, lorsqu'ils procèdent contre un accusé sans l'avoir légalement entendu, spécialement s'ils enfreignent la règle « audiatur et altera pars; » lorsqn'ils refusent d'admettre un appel, lorsque la loi en admet un pareil; lorsque après avoir admis un « special case » ils refusent de l'envoyer à la cour supérieure; lorsqu'ils refusent d'admettre un ecclésiastique dissident à la prestation du serment, etc. Cependant la compétence de la cour supérieure ne s'étend jamais qu'à la question formelle du déni de justice et pas à la valeur matérielle d'un témoignage ou d'une preuve.

La procédure est analogue à celle de la procédure de mandat en Allemagne. Elle commence par une affirmation sacramentelle du plaignant relativement à son droit et au déni de justice. Sur ce on publie un ordre préalable au fonctionnaire pour indiquer les motifs (*to show cause*), pour lesquels un « mandamus » ne doit pas être publié. Ceux-ci ne sont-ils pas suffisants, on publie un « mandatum cum clausula; » soit de faire ce que l'on demande, soit de donner un motif précis pour le refus. Sur ce le juge inférieur doit jusqu'à un certain jour présenter son rapport. Celui-ci ne suffit-il pas, un « mandamus » péremptoire est lancé, ne permettant plus d'autre rapport qu'une attestation sur l'exécution complétement conforme à l'ordre; à l'occasion une répression sommaire par peine disciplinaire peut avoir lieu, « attachment for contempt. »

Quoique simplement auxiliaire, le « mandamus » peut aussi parfois avoir lieu *à côté* d'une procédure répressive, lorsque la dernière n'assurerait pas des moyens judiciaires *tout aussi complets*. Aucune application n'a lieu contre les employés inférieurs ayant seulement le caractère de « ministerial officers, » par exemple, contre un receveur de district, qui refuse de prêter exécution à un ordre des « quarter sessions » parce qu'en ce cas le pouvoir répressif supérieur est tenu comme entièrement suffisant. — Par exemple, il y a lieu au contraire dans les affaires com-

munales, afin d'assurer le droit du contribuable, de voir les rôles d'impôts et les comptes, but dans lequel les lois récentes menacent encore de peines particulières les employés communaux qui refusent. Le grand nombre d'amendes particulières pour diverses négligences, qui menacent dans de nouvelles lois les employés, n'ont pas d'autre portée que de permettre une courte procédure en répression sommaire. Ces actes sont en général déjà exigibles d'une autre manière.

La procédure, en cas de « mandamus », ne s'occupait originairement que du point du droit sur pied du point de fait relaté par l'autorité inférieure. Pour établir les points de fait, la cour n'avait pas compétence, pas même sur « affidavit. » Les indications de fait du juge inférieur, étaient au contraire acceptées comme exactes, et d'après elle le mandat était confirmé ou retiré. Le plaignant supposait-il une inexactitude de fait, il avait l' « actio in factum » pour cause de faux rapport et pouvait, lorsque ceci était établi par un jury, obtenir une indemnité complète et un « mandamus » péremptoire, 3 Blackstone 111. Ce n'est que dans quelques cas fort rares d'une injustice évidente qu'un « mandatum siue clausula » peut être immédiatement émis (1).

(1) Quelques améliorations de la procédure par 9 Anne, c. 20, § 1 (pour un cas particulier) sont maintenant étendues à tous les cas de la procédure par mandat par 1 Guill. IV, c. 21. Elles embrassent des simplifications, des rapports dès le premier mandat, des explications sommaires du point de fait dès la procédure par mandat ; la question des frais est laissée au libre arbitre du tribunal et on veille dans l'ensemble, surtout, à épargner le fonctionnaire, en ce qu'il y est moins question de la réparation du dommage que de la fixation de principes juridiques. Les statuts 6 et 7 Vict., c. 67; 17 et 18 Vict., c. 125, § 76 renferment des développements ultérieurs des principes juridiques.

Une application des plus fréquentes du *mandamus*, que nous pouvons déjà citer ici pour cause de corrélation, est l'usage que l'on en fait pour obliger à installer les employés des *corporations* régulièrement élus et contre leur dépossession illégale, 9 Anne, c. 20 ; 6 et 7 Vict., c. 89, § 5, en particulier du bourgmestre des villes, 11 Geo. I, c. 4 ; 1 Vict., c. 76, § 26. Le *mandamus* est alors une plainte régulière, la forme juridique dans laquelle les cours royales sont saisies, tout en maintenant l'indépendance constitutionnelle des fonctions communales.

Le « mandamus » et le « certiorari » par leur complément réciproque, sont les moyens juridiques les plus importants pour *exiger la légalité dans le gouvernement du pays*. La police, les finances, l'état militaire, étaient dès le douzième siècle complétement développés dans leurs droits souverains, en Angleterre. A dater du quatorzième siècle, se produit un travail lent et laborieux dans la législation des classes, lequel distingue petit à petit ces différentes parties de l'administration de l'État, qui supportent un contrôle permanent, d'après des principes juridiques, de ceux qui doivent demeurer dans l'arbitraire des fonctionnaires exécutifs, afin de maintenir l'unité et la vigueur du gouvernement. Ce contrôle a son centre dans les rapports des cours royales avec les juges de paix, par conséquent dans le domaine de l'administration de la police au sens le plus étendu. Il subsiste néanmoins aussi d'une manière analogue pour tous les autres domaines et forme pour ce motif une division particulière dans chacun des chapitres de cet exposé, avec la réserve naturelle, qu'il a une étendue différente pour chaque sphère de la souveraineté, qu'elle est moindre, par exemple, pour les finances et l'état militaire, que pour l'administration de la police. Tous les droits de suprématie de l'État sont ici complétement développés : *L'application des lois réglant leur action* a lieu néanmoins en cas de conflits, non pas par les chefs des départements administratifs, mais par les cours royales. Plus ce principe vint à prévaloir complétement, et plus la légalité devint la règle de l'administration. Le contrôle judiciaire de l'administration entière du royaume de la Grande Bretagne se restreignait en 1860, à 61 cas de « mandamus » et à 69 cas de « certiorari. » Ce mécanisme si simple, qu'il ne prendrait, considéré en lui-même, qu'une petite partie du temps de travail d'un juge royal, subsiste maintenant depuis des siècles. Ce ne sont pas les tribunaux qui déterminent la mesure et le mode de l'application des droits de suprématie de l'État, mais c'est la *loi* seule (et pour la moindre partie les anciens droits coutumiers) qui en fixent les limites : les tribunaux ne doivent délibérer que sur l'exposition et l'application de règles de droit permanentes, par lesquelles

se trouve aussi fixé avec précision le droit de poursuite (d'après les circonstances) pour les particuliers, les employés communaux, les corporations, l' « attorney » général.

III. Comme complément de ce système, il y a encore le « writ quo warrant », les « informations ex officio » et l' « habeas corpus », qui sont plus rarement appliqués dans la sphère des justices de paix, mais appartiennent cependant à l'organisme de cette administration de district qui forme un ensemble pour régler les droits de l'ensemble vis-à-vis des individus.

Le « writ of prohibition » est un rescrit direct des cours royales, émanant régulièrement du « king's bench » (dans quelques cas de la chancellerie, ou d'une autre cour royale) publié contre un acte de juridiction de la part d'une autorité qui ne la possède pas (Natura brevium, 39). Il se rencontre en pratique, surtout contre les usurpations des autorités ecclésiastiques, mais pourrait aussi se rencontrer contre l'usurpation d'un appel de la part d'une autorité temporelle, lorsqu'elle ne possède pas le droit d'en recevoir (1 Term. Rep. 152), ou dans les cas où une « county court, hundred court, court baron », ou un autre tribunal inférieur se saisit de procès qui dépassent sa compétence. Le motif pour lequel la probibition ne devint pas pratique contre les jugements des juges de paix, fut parce que durant des siècles le « certiorari » empêcha toute usurpation possible, et parce que la juridiction des juges de paix, par sa position même, n'avait aucune tendance à entrer en collision avec les autorités régulières du pays. Le domaine véritable du « writ of probibition » est celui des juridictions exceptionnelles, qui d'après leur nature, et par suite des droits étrangers qui y prévalent, ont une tendance constante à l'usurpation, spécialement les tribunaux ecclésiastiques, universitaires, militaires, l'ancienne « court of chivalry, » la « court of admiralty » et les tribunaux des comtés palatins. Vis-à-vis de ceux-ci le » writ of prohibition » joue dès le moyen âge son rôle important pour protéger le droit national « the remedy provided by the common law against the encroachment of jurisdiction, » 3 Blackstone, c. 7. En pareil cas, les parties pou

vaient aussi lorsqu'elles s'adressaient à tort à un pareil tribunal, être punies pour « contempt, » 3 Blackstone, pag. 112, 113.

Le *writ of quo waranto* était destiné à poursuivre l'usurpation des droits régaliens (droits de suprématie de l'État), par des particuliers. C'était le moyen impopulaire au moyen âge, mais des plus efficaces, de combattre l'accaparement des droits de juridiction par la grande propriété foncière ; c'était celui de combattre toute extension de la féodalité à la manière du continent. Lorsque depuis l'époque de la réforme ce danger fut écarté, il fut surtout appliqué contre les corporations municipales. Dans son nouveau et rare mode d'application, il paraît une procédure en répression fiscale, par information dans l'espèce d'un « quo warranto. »

L'information *ex-officio* comme procédure fiscale répressive extraordinaire, applicable seulement aux « misdemeanors », et spécialement contre les délits professionnels, a été exposée déjà et n'a que fort peu d'applications (voy. à la fin de la section V).

Enfin comme dernier complément, il y a les actes d'« habeas corpus », au moyen desquels se trouve évité l'abus des pouvoirs administratifs par atteintes contre la liberté personnelle, et l'on exige un jugement au sujet de toute *arrestation* (en écartant toute autre issue et toute feinte). Le pouvoir général des juges royaux de vider les prisons (*gaol delivery*) tend au même but; il en est de même du pouvoir du grand jury de prendre connaissance des motifs de l'arrestation et de l'envoi des actes par « special cases » dont nous avons parlé sect. IV, § 3 (1).

IV. A côté des cours royales se trouve encore le *pouvoir officiel du ministre de l'intérieur*. Ce « conseiller du cabinet » d'autrefois, doit dans le nouvel ordre de choses être appelé en tout cas ministre de l'intérieur et de la police (Gneist,

(1) La pratique totale du *King's bench*, dont la *Crown side* possède ces pouvoirs, se restreignit dans l'année judiciaire de 1860 à 1861. Demandes de *writs of mandamus :* 69 *writs of certiorari ;* 7 informations ou *quo warranto ;* 17 demandes de *writs of habeas corpus ;* 10 informations *ex officio ;* 81 envois d'actes (*Parl. Pap.*, 1861, t. LX, 2ᵉ part., sess. 132).

Droit administr. angl. § 73, éd. all.) Il est juge de paix *ex-officio* dans le domaine du royaume. Par les rapports solidaires du ministère d'État (cabinet), et par le droit du « secretary » de signer les autorisations qui sont soumises au grand sceau, on en est arrivé à ne publier généralement qu'avec son « avis » les commissions de justices de paix, la nomination du lord lieutenant, la révocation des juges de paix. Il est en correspondance constante avec le lord lieutenant et d'autres administrations indépendantes de la police locale, et leur assure en tous temps ses conseils, et son assistance particulièrement aussi pour l'application des troupes régulières en temps de sédition ou de tumulte.

Mais sa position est devenue encore bien plus influente dans les parties *nouvellement organisées* de l'administration communale et même sa coopération à ces nouvelles organisations ; ce qui a naturellement eu lieu pour l'organisation nouvelle de la « constabulary force » (sect. VI § 5 et 6) avec des pouvoirs très étendus de publier des règlements administratifs, ainsi qu'en matière de nominations. Il s'y ajoute une nouvelle position de l'administration réformée des prisons, et du service des insensés (sect. IV, § 5 et 6), ainsi que l'administration du fonds criminels (sect. V, § 3). Quelque modernisé cependant que paraisse le ministère de l'intérieur en Angleterre, pour les anciennes sphères communales *complétement réglées*, dès longtemps l'idée a prévalu que l'intervention ministérielle se restreint aux questions d'organisation et de personnel ; tandis que la décision matérielle des plaintes, et par conséquent les discussions sur l'exposition et l'application du droit public, tombe en partage aux cours royales par le « certiorari » et le « mandamus ».

La concession de pouvoirs véritables de juger aux autorités administratives centrales appartient seulement à la forme la plus récente des lois communales (chap. VIII et IX), à laquelle nous pouvons faire allusion ici, à l'avance. Cette réunion des pouvoirs de juridiction les plus importants avec le droit commun, la prise de connaissance, le contrôle, l'exécution et l'or-

ganisation forment sur le continent la toute-puissance de la bureaucratie, tandis que la constitution anglaise, par la séparation des sphères d'affaires et l'attribution de toute juridiction réelle à des colléges inamovibles, assure une protection efficace contre les usurpations de l'administration temporaire, et rend ainsi possible le gouvernement constitutionnel sous une constitution parlementaire. Les pouvoirs de la police subsistent partout dans leur entièreté, mais ils sont compris entre les corporations et les tribunaux qui se protégent réciproquement et se maintiennent dans la constitution traditionnelle. Les formes administratives de nos gouvernements existent-elles aussi : rapports, rescrits, confirmations, acceptations ou refus : mais pas comme forme de juridiction sur les questions les plus importantes de droit public. Ce n'est que l'ancien système du « self government » anglais, qui a montré une grande décision contre l'extension indéterminée des pouvoirs ministériels, pour autant qu'il s'agisse de nominations et pas d'élections. L'Angleterre est peut-être le seul pays, où il existe encore des lois qui abrogent des rapports à faire au ministre, comme étant superflus, ce qui a eu lieu par 11 et 15 Vict. c. 67 qui abroge cinq systèmes de rapports.

§ 3

RESPONSABILITÉ DES JUGES DE PAIX EN DROIT PÉNAL

Que les juges de paix, abstraction faite de la modification de leurs mesures par les autorités supérieures, fussent responsables aussi personnellement, en qualité de commissaires royaux, on le comprenait naturellement au moyen âge, par suite déjà du pouvoir arbitraire de répression appartenant au roi pendant la période féodale. Les droits fondamentaux développés peu à peu depuis la « Magna Charta », n'enlevèrent pas ce pouvoir de répression sur les employés du roi proprement dits. On comprend plus aisément encore le droit de révocation contre les juges de paix pour mauvaise conduite, et celui d'accusation en cas de

lésion intentionnelle et positive des devoirs de leur charge, qui forme selon le droit commun uu « misdemeanor » sujet à poursuites. Ce n'était donc que comme déclaration d'un point du droit commun, que dans 4 Hen. VII, c. 12, il est parlé de la plainte auprès des juges d'assises ou du lord chancelier, ensuite de laquelle un juge de paix peut être démissionné par le lord chancelier et puni selon l'occurrence. Sous les Tudors encore et les Stuarts il était fort fréquent que le lord chancelier menaçât de les renvoyer, pour l'un ou l'autre abus dans l'administration; ceux, par exemple, qui auraient trop légèrement concédé un nombre exagéré de débits de boissons. (Howell's *State Trials* III, pag. 835). Dans les nouvelles lois les plus importantes, les juges de paix sont menacés d'amendes déterminées, comme dans 14 Élis., c. 5, amende de 5 liv. pour défaut d'exécution des lois sur les pauvres (Lambard, IV, c. 21).

Malgré les grands ménagements introduits au dix-huitième siècle avec l'indépendance croissante des justices de paix et des classes gouvernantes, cette notion fut conservée *en principe*, mais elle fut aussi ramenée par la pratique des cours royales à des principes fixes. Le principe directeur est, qu'un juge de paix n'est pas punissable pour l'inexactitude matérielle de sa décision, lorsque ses intentions sont pures. Mais lorsqu'une solution inexacte ne résulte pas de l'erreur, mais des intérêts de parti, de la haine ou de l'abus d'autorité (*private interest, resentment, oppression*), une responsabilité pénale se rencontre dans des directions multiples.

1. *Une action criminelle* « indictment » est fondée sur un abus intentionnel de pouvoir, *par corrupt, partial* ou *malicious motives*. La procédure en ce cas est la procédure ordinaire (*prosecution*) par un particulier au nom du roi, examen de l'accusation par un grand jury, décision par juge et jury (ainsi que la fixation de la mauvaise intention, point décisif pour la condamnation), et peine arbitraire, pécuniaire ou privative de la liberté. Il y faut, par exemple, rattacher l'arrestation d'un innocent dans un but malveillant, la partialité établie dans la concession de liceuces industrielles. *L'extorsion*, exigence illégale

d'avantages pour la fortune « by colour of officio », forme un délit particulier. L'examen préalable de l'accusation n'a pas lieu ici pour un procureur public ou par une autorité administrative, mais par les juges de paix, et par le jury d'accusation. Dans une accusation contre de grands dignitaires, il y a lieu à l'« impeachment » constitutionnel dans le parlement, qui peut également conduire à la révocation de l'emploi, aux amendes, à la prison, selon la gravité du délit.

2. La *procédure répressive fiscale pour autorité* (criminal information) a lieu lorsque sur pied des témoignages (*affidavits*), on voit un abus de pouvoir par « corrupt, partial ou oppressive motive ». Des exemples de pratique sont : l'arrestation intentionnelle d'une personne pour défaut de paiement d'un droit illégal; prononciation d'un jugement sans citer et entendre le condamné; refus d'accorder une concession industrielle par motif de haine particulière (2 Buw. 1,307, 1,716,) concession semblable par « corrupt motives » (1 T. R. 692, 2 Str. 2.210). Dans des cas très flagrants, semblable procédure peut même avoir lieu contre des actes des juges de paix en session pour cause d'un « manifest act of oppression, or wilful abuse of power » (2 Barnard 249, 250 R. v. Seton, 7 T. R. 874). Dans tous les cas semblables, la partie contraire doit cependant comparaître devant le tribunal « les mains pures » c'est à dire être libre elle-même de reproche fondé de motif criminel. Les omissions y peuvent aussi être comprises, lorsqu'elles portent le caractère d'une « gross and wilful negligence », de négligence grossière et intentionnelle : par exemple, omission d'un acte positivement prescrit par la loi dans les cas où la loi ne permet pas d'arbitraire; la mise en liberté dans le cas d'une accusation de capital « felony »; négligence grossière et conduite molle en cas de répression d'une sédition. (R. v. Pinney, 3 B. et Adol. 949.) Un domaine spécial est formé par la prestation de cautions : lorsque le juge de paix en refuse une légalement admissible, ou en exige une démesurément élevée, ou en admet une insuffisante et rend ainsi la procédure illusoire.

3. *Répression sommaire par « attachment »*, comparable à nos

peines *disciplinaires*, a lieu spécialement pour l'opposition formelle à un ordre positif de l'autorité supérieure : par exemple, quand après concession du « certiorari » on refuse de délivrer l'affaire; lorsque après concession de l' « habeas corpus » on refuse la délivrance de l'accusé, ou en cas de désobéissance à un « writ of prohibition » ou à un « writ of error, supersedeas », etc. Dans la pratique elle est aussi parfois appliquée aux juges de paix qui agissent dans leur propre cause.

4. *Une simple démission* est enfin réservée tant pour les délits publics que pour les négligences d'un juge de paix. Il reste aussi permis à la partie lésée par un acte de réclamer du lord chancelier semblable mesure. Elle peut avoir lieu soit par rescrit spécial du lord chancelier, ou tacitement par la rédaction d'une nouvelle commission de paix ne comprenant pas le nom du juge de paix signalé comme incapable. On comprend que cette dernière voie soit habituellement suivie et se rencontre encore parfois aujourd'hui avec les précautions les plus grandes contre une procédure capricieuse.

NOTE SUR LA RESPONSABILITÉ CRIMINELLE

1. Pour ce qui concerne l'action pénale ordinaire, *indictment* pour abus de pouvoir, l'instruction préalable et le grand jury sont rigoureusement retenus dans les limites de l'*injust*, partial, oppressive, *corrupt motive* (y compris la crainte et la faveur). De simples erreurs et précipitations ne forment pas de fait délictueux; « car ceux qui administrent la justice doivent être libres dans leurs pensées et indépendants dans leur jugement. » Pour ce motif précisément la preuve d'une semblable accusation est difficile et l'ensemble de la procédure assez peu pratique. En outre « ni les parties, ni les témoins, ni l'avoué, ni le jury, ni le juge ne sont responsables de simples termes formulés pendant leurs séances. » (Lord Mansfield.) Pour le langage qui ne se rapporte pas à l'affaire ni à sa conduite (*extrajudicial language*) un juge de paix est aussi responsable, Dickinson, cap. II, § 2, à la fin.

2. Quant à la procédure répressive fiscale *ex officio*, la proposition (*motion*) d'une semblable marche doit généralement être formée pendant la première période judiciaire (*term*) après que l'acte a été posé, après avertissement écrit préalable adressé aux juges de paix, exposé des motifs, afin que durant

ce temps il puisse encore élever ses objections contre l'accusation. L'acte attaqué est-il un jugement de répression sommaire, il doit d'abord être remis par *certiorari* à la cour royale, et le plaignant doit produire un *affidavit* assermenté de son innocence, ainsi que l'assurance également sacramentelle qu'il est positivement convaincu des *corrupt motives* des juges de paix. Très communément la cour exige que le plaignant épuise d'abord son action de recours par voie civile. Lorsqu'une procédure accusatoire par *indictment* est déjà en action, l'*attorney general* a coutume de refuser par un *nolle prosequi* avant qu'on ait agi par information. — La cour trouve-t-elle l'employé coupable, il doit généralement comparaître en *personne* pour recevoir personnellement sa condamnation (sauf le cas où l'on prononce une amende). La pénalité en argent et en prison est arbitraire; dans l'ancienne pratique on a prononcé des amendes de 1,000 liv. et au dessus. La question des frais est pareillement discrétionnaire. L'accusé s'en tire-t-il aisément on ne prononce souvent qu'un blâme et remboursement des frais au plaignant. « Quelque grande que puisse être l'irrégularité, si elle ne manifeste pas des motifs d'actions corrompus ou personnels, ou si elle n'émane pas d'une illégalité manifeste, elle ne sera pas poursuivie par la cour par *criminal information*, car la question subsiste toujours, non pas de savoir si lors d'un mûr et complet examen l'acte est trouvé conforme au droit strict, mais bien quels ont été ses mobiles; s'il émane d'un *dishonest*, *oppressive* ou *corrupt motive*, désignation sous laquelle peuvent se trouver également comprises la crainte et la faveur, ou s il résulte seulement d'un malentendu ou d'une erreur. Ce n'est que dans le premier cas qu'un juge de paix est passible d'une répression. Car punir une personne comme délinquant, alors qu'elle peut être tombée, dans l'exercice nécessaire d'une fonction, dans une erreur ou dans un malentendu, ne peut s'appliquer qu'au gouvernement despotique d'un peuple essujetti et répugne complétement aux principes de la jurisprudence anglaise. » R. V. Borron, 3 B et Ald. 434.

3. L' « attachment » se rencontre surtout fréquemment contre les *sheriffs*, *bailiffs*, employés des prisons, employés subalternes des tribunaux, et aussi par conséquent contre les avoués de la classe inférieure pour désobéissance formelle ou délits professionnels manifestes. Il est devenu plus rare contre les juges de paix avec l'estime croissante de ces fonctions. Dans les cas simples de refus d'obéissance il suffit généralement d'un *mandamus*, qui peut avoir lieu seulement alors qu'il n'y a pas de *corrupt* ou *improper motive*. D'après le droit il n'est cependant pas abrogé; il appartient aussi aux juges d'assise contre les juges de paix, mais pas aux *quarter sessions* contre leurs collègues *quia inter pares non est potestas*.

4. La simple démission de ses fonctions est encore toujours légalement réservée en cas de nomination. Les juges de paix, qui sont nommés sur pied d'une charte royale (spécialement par conséquent dans l'ancienne constitution municipale), ne peuvent être déposés que par suite d'une procédure répressive régulière pour cause de *misconduct*. Pour les juges de paix par commission, eux aussi, ainsi que pour le *lord lieutenant*, il n'y a plus d'exemple récent de révocation pour motifs de parti politique. Cependant,

ainsi que nous l'avons déjà remarqué, deux *lords lieutenants* ont été révoqués pour cause d'opposition, en 1780; puis un en 1819, et un autre encore en 1832.

---

§ 4

LA RESPONSABILITÉ DE DROIT CIVIL DES JUGES DE PAIX (ACTION EN DOMMAGES-INTÉRÊTS)

« Lorsqu'un juge de paix agit, dans sa juridiction, seul ou en session, dans les matières où il y a juridiction (d'après les pouvoirs de sa charge), et ne dépasse pas les limites de sa juridiction, il n'est soumis à aucune action civile, quelque erronée que puisse être d'ailleurs sa décision; et même lorsqu'il a, par mauvaise intention, agi avec exactitude dans la forme, avec injustice quant à la matière, il est soumis à une procédure répressive, mais pas à une action civile. »

« Mais lorsque le juge de paix ne possède pas du tout de juridiction, ou lorsqu'il en dépasse les limites, ou dans celles-ci lèse les formes essentielles au point que sa procédure devient nulle, ou lorsqu'il émet un mandat d'exécution, à la suite d'un jugement pénal qui est ensuite annulé par la cour supérieure, son acte est considéré comme procédure *coram non judice*, et il y a lieu à une action en réparation du dommage pour cause de la privation de liberté, de la saisie ou de tout autre dommage, si même l'on a agi sans mauvaise intention. »

Ces principes, souvent exprimés dans la pratique judiciaire, déduits de la nature des actes autoritaires, restreignent les devoirs de recours des juges de paix dans un domaine assez étroit. Voici, sous ce rapport, des exemples : mandat d'arrêt hors de la juridiction territoriale; ouverture d'une procédure en détention ou en répression sans information sacramentelle préalable; d'après des arrêts isolés des tribunaux, la prolon-

gation d'une arrestation préventive, en différant d'une manière exagérée l'audition de l'accusé, ou dans le but d'arracher un aveu. L'action civile est en ce cas une *action of trespass* (1),

(1) Le système des actions civiles ou recours est donc très étroitement délimité. Il n'y a pas lieu par exemple à action civile lorsque le juge de paix procède avec exactitude suivant les préceptes légaux sur pied d'une information sacramentelle, bien que par la suite la décision se trouve être erronée. Au contraire même, une erreur de droit autorise son action, du moment où il y a un motif matériel de procéder, par exemple lorsqu'il publie un mandat d'arrêt pour cause de félonie, lorsqu'il y avait un motif suffisant d'arrestation pour *misdemeanor*. — Dans des cas rares il peut y avoir lieu à une *actio in factum ex delicto* (*action on the case*) en dommages-intérêts, même s'il agit dans sa juridiction sans *probabilis causa* pour sa procédure. Le plaignant doit alors exposer non seulement son innocence, mais aussi le défaut de *probable cause* comme motif de plainte, et prouver au jury d'une façon suffisamment expresse, que ce défaut de *probable cause* dans les choses, telles qu'elles étaient exposées au juge de paix, était évident (Dickinson, *Quarter sessions*, c. II, § 2). L'action civile est basée ici comme une *actio legis aquiliae* sur un point de fait criminel.

Une application de l'*action of trespass* est l'action dite *of false imprisonment*. Déjà au moyen âge les pouvoirs illimités d'arrestation des employés royaux avaient amené divers remèdes protecteurs,(*writ of mainprice*, *odio et atia*, *homine replegiando*, *habeas corpus*). La pratique judiciaire forma dans ce but deux actions civiles; une *action of trespass* contre celui de qui émane immédiatement l'acte d'arrestation injuste; une *action on the case* (*in factum*) contre celui qui, par fausse information, occasionne l'arrestation d'un autre. Le principe cependant est également ici, que la plainte contre l'employé n'a lieu que pour infraction formelle à la compétence, par exemple contre le *sheriff* ou le *bailiff* qui emprisonne hors de son comté, ou après avoir déposé son mandat, ou sur pied d'un mandat d'arrêt d'un juge de paix dont la commission est révoquée, ou contre un employé des prisons, qui retient le détenu au delà du temps fixé, ou pour un traitement grossier dans la prison, qui s'étend au delà des limites du traitement légal d'un détenu. Mais, au contraire, il n'y a pas lieu à plainte contre l'employé qui agit sur pied d'un mandat formellement exact; ainsi que, par exemple, lorsque l'accusé était délivré légalement. Il en est encore une fois autrement, lorsque le mandat d'arrêt est émis complétement hors du territoire de la juridiction, et que la procédure a donc lieu entièrement *coram non judice*, auquel cas l'inférieur reste aussi responsable, par exemple un mandat d'arrêt pour simples injures (*slander*) pour lesquelles il n'y a pas de plainte du tout. Dans cette organisation officielle de l'affaire, l'*action of false imprisonment* n'est appliquée généralement que contre les particuliers, généralement, en même temps qu'une action pour *assault* et *battery*.

reposant sur cette idée fondamentale qu'un magistrat hors des limites formelles de sa juridiction doit être regardé comme *particulier*, et est pour ce motif directement responsable comme tout particulier vis-à-vis d'un autre pour les atteintes illégales portées à la sphère de droits d'autrui dans sa personne et dans ses biens.

Mais aussi, dans les cas où une infraction évidente est soumise à une action civile, la législation a accordé une *protection positive* au juge de paix par une série de mesures restrictives, dont la base se trouve dans les ménagements à garder nécessairement à l'égard d'une fonction honorifique : « Diverses lois ont, avec le cours du temps, amoncelé une incroyable diversité d'affaires pour les juges de paix, — elles sont d'une telle espèce et d'une si grande importance pour le bien commun, que le pays est hautement obligé envers tout digne magistrat, qui sans vues accessoires, veut se charger de ce service difficile et fatigant, — et lorsque pour ce motif un juge de paix commet dans l'exercice de sa charge une faute sans intention mauvaise, les cours lui montrent une grande douceur et une grande faveur, et beaucoup de lois ont été publiées pour le protéger dans l'exercice honnête de sa charge. » (Blackstone, I, 364.) Un élément commun préalable de ces mesures protectrice est la « bona fide » du fonctionnaire, l'erreur, les malentendus, sur lesquels le jury décide comme question de fait. Ne sont donc pas protégés les actes posés « colore officii » et pas (1) « virtute officii. » Les mesures protectrices sont :

(1) La protection des juges de paix contre les actions civiles introduites est établie dans la loi capitale 24 Geo. II, c. 44 par les paroles suivantes : « Attendu que les juges de paix sont découragés dans l'exercice de leurs fonctions par des plaintes vexatoires à cause de petites erreurs involontaires dans leurs procédures ; attendu qu'il est nécessaire (pour autant que cela peut se concilier avec la sécurité et la liberté des sujets, sur lesquels s'étend le pouvoir de leur charge) de les assurer dans l'exercice de leur fonction honorifique et de confiance ; et attendu qu'il est aussi nécessaire de protéger les sujets contre tous les abus intentionnels et oppressifs des diverses lois et statuts, dont l'application est confiée aux juges de paix ; la présente ordonne, etc. »

1. Toutes les actions en recours appartiennent aux *plaintes locales* et ont leur ressort seulement dans le comté où a été posé l'acte attaqué. 21 Jac. I, c. 12, § 2.

2. Dans toutes les actions en recours, l'accusé a la position la plus favorable pour la défense, c'est à dire qu'il peut se déclarer en général non coupable (*plead the general issue*) et proposer ainsi aux jurés toutes les circonstances spéciales qui servent à l'excuser. Cette maxime est aussi appliquable aux constables et autres employés dans tous les cas d'action en recours pour l'exécution de leur charge (*action*, *bill*, *plaint*, *suit upon the case*, *trespass*, *battery*, *false imprisonnement*), il en est de même pour ceux qui leur ont prêté secours dans l'exercice de leur charge. 7 Jac, I, c. 5; 21 Jac. I, c. 12.

3. Les actions en recours sont *prescrites* six mois après l'acte commis. 24 Geo. II, c. 44, § 8.

4. Le fonctionnaire doit recevoir connaissance claire et intelligible au moins un mois avant l'intentement du procès, par dénonciation écrite des motifs de la plainte, et les preuves du plaignant doivent aussi être en tous cas rigoureusement renfermées dans les limites précises indiquées dans cette dénonciation, 24 Geo. II, c, 44, § 1. Faute de faire cette dénonciation, ou si on la fait inexacte, la plainte devient nulle. Au dos doit se trouver indiqué le nom et le domicile de l'avoué du plaignant, afin que l'accusé puisse le trouver.

5. Après avoir reçu l'avertissement, le juge de paix accusé peut offrir au plaignant un *dédommagement amiable*. Si le plaignant le refuse, l'offre peut être réitérée comme introduction à la procédure principale, et si le jury trouve la somme offerte convenable et juste, l'accusé est libéré, et ses frais lui sont remboursés. Même dans le cours du procès, l'accusé peut payer volontairement une somme d'argent convenable et

Pour ce qui concerne le point accessoire des frais, on doit allouer, d'après 24 Geo. II, c. 44, § 7, de doubles frais au plaignant, lorsque le juge atteste que l'acte attaqué émanait d'intentions méchantes (modifié par 5 et 6 Vict., c. 97, §§ 1 et 2).

atteindre alors aussi le même but. 24 Geo. II, c. 44. D'après la loi, le paiement doit avoir lieu avant « litis constatatio » (*before joining issue*); la pratique a également changé cela et l'autorise à tout moment jusqu'à la clôture de la procédure.

6. En cas d'actions en recours pour un acte qui a été publié sur pied d'un jugement de répression cassé ensuite, on doit prononcer en faveur du plaignant seulement une indemnité *nominale* de 2 d. et ne pas lui accorder le remboursement des frais, si la plainte n'établit pas expressément et le plaignant ne prouve pas que l'acte a été posé par une mauvaise intention sans « reasonable » ou « probable cause, » 43 Geo III, c. 141, ce dont juge non pas le jury, mais le tribunal (West v. Baxendale, 19, C.-J. 149). Il ne doit surtout pas être prononcé de réparation lorsqu'il est établi que le condamné était réellement coupable et qu'il n'a pas subi de peine plus sévère que celle qui était prononcée par la loi.

Récemment enfin toute la question des *actions en recours* a été *codifiée* dans une *loi*, 11 et 12 Vict., c. 44 (*an act to protect Justices of the peace from vexatious actions for acts done by them in execution of their office. 14 aug.* 1848) et l'irresponsabilité des juges de paix y a été prononcée en plusieurs cas.

NOTE SUR LES ACTIONS CIVILES

La nouvelle loi, le *Protection Act*, 11 et 12 Vict., c. 44, est le troisième des sir John Jervis' *Acts* pour codifier la pratique des juges de paix. Elle ne renferme le plus souvent que des formules de la pratique déjà subsistante et serait presque incompréhensible sans elle. Des plaintes pour cause d'actes posés dans la juridiction doivent être formulées comme *actio in factum ex delicto* (*action on the case as' for a tort*). La plainte doit indiquer avec précision que l'acte a été posé *maliciously* et sans *reasonable* et *probable cause;* au cas d'une preuve incomplète à cet égard il y a lieu à absolution (§ 1). — Dans les cas d'un acte sans juridiction ou avec infraction formelle à la juridiction, les actions en recours existant antérieurement, même sans motif de mauvaise intention; mais la plainte peut être d'abord formée par une conviction ou un *order*, lorsqu'il est cassé par la cour supérieure (§ 2). — Lorsque après

qu'un juge de paix qui a publié le jugement de condamnation formellement fautif, ou l'*order*, lance ensuite *bona fide* un ordre d'exécution basé sur le premier fait, l'action en recours doit être dirigée contre le premier acte (§ 3). — Il n'y a aucune action en recours contre un ordre d'exécution en matière d'impôt, pour cause d'irrégularité dans le décrétement de l'impôt, ni pour des actes dans lesquels la loi accorde expressément aux juges de paix un pouvoir discrétionnaire (§ 4). — Un juge de paix craint-il de poser un acte douteux parce qu'il redoute une action en recours, le plaignant peut s'adresser avec une attestation écrite au *queen's bench*, et celui-ci peut ordonner l'acte par résolution à la manière d'un *mandamus cum clausula*, et ainsi le juge de paix qui agit est exempt de recours (§ 5). — Il n'y a pas de plainte en recours pour cause d'exécution d'une conviction ou d'un *order* défectueux qui se trouve matériellement confirmé dans une instance supérieure (§ 6). — La prescription des actions en recours est de six mois (§ 8). — La plainte doit être annoncée un mois auparavant (§ 9). — Le point de droit et la défense ont lieu par *general issue* (§ 10). — Offres amiables de dommages-intérêts et procédure en ce cas (§ 11). — Dommages de 2 den. en certains cas (§ 13). — Question des frais (§ 14). — Abrogation partielle des anciennes lois (§ 17).

On ne saurait méconnaître que le changement de position des juges de paix a exercé une influence capitale sur toute la question de responsabilité. Auparavant on considérait en bas leurs fonctions comme purement judiciaires. La commission de paix n'abandonne que « peu de chose ou rien du tout à l'arbitraire, à la discrétion des juges de paix, mais les lie avec les chaînes des lois, coutumes, ordonnances et statuts. » (Lambard, I, cap. 11). Dalton, dans sa préface, date les pouvoirs discrétionnaires, seulement de l'époque des Tudors et fait encore la tentative de réunir complètement les cas où ils agissent « à leur discrétion » (cap. 6). Dans le développement ultérieur, les pouvoirs discrétionnaires (administratifs) se sont accrus d'une manière tellement considérable que les tribunaux supérieurs, non seulement par la position des fonctions honorifiques, mais aussi par la nature de tant d'affaires, durent adoucir leur pratique. Pour des juges qui maintiennent chaque jour le droit public et privé, naît le tact pratique qui ne sacrifie ni le droit public, au droit privé, ni le droit individuel aux motifs plus élevés (les opinions des autorités de la police).

---

§ 5

RESPONSABILITÉ DES CONSTABLES

Comme pour les juges de paix, il faut chez les employés inférieurs de la police distinguer : le droit de leur charge, leur

responsabilité en droit répressif et en droit civil, leurs rapports avec les autorités supérieures, spécialement avec les juges de paix.

1. *Le pouvoir de leur charge* (1) consiste dans une protection efficace contre la violence qu'ils rencontrent dans l'exécution de leurs fonctions. Déjà d'après le droit commun le constable peut arrêter les personnes qui l'attaquent de paroles ou de faits dans l'exercice de sa charge (*insulting*, *assaulting*, *opposing*), 1 Co. Rep. 258. L'« assault » contre un constable par une personne à arrêter pour cause de « felony » est punie par 1 et 2 Geo. IV, c. 88, par sept ans de transportation. Depuis 9 Geo. IV, c. 31 § 25, toute violence personnelle « assault » contre un employé dans l'exercice de sa charge et tout aide apportée à la résistance ou pour empêcher l'arrestation est punie, comme « misdemeanor », de deux ans d'emprisonnement au plus et selon la discrétion du tribunal, d'une caution obligatoire de conserver la paix. L'action préméditée de tirer ou les tentatives à cet effet, l'action de piquer, couper ou blesser une personne dans le but de résister ou d'empêcher sa saisie ou son arrestation légale est « felony » punissable, d'après 1 Vict. c. 85, § 4, de transportation à vie ou au moins pour quinze années, ou d'un emprisonnement de trois ans. Complémentaire est le

(1) La punition des résistances repose sur la distinction intelligente des cas ordinaires, des cas importants au point de vue des principes. On comprend aussi que dans les recherches pour cause de résistance on ne se contente pas de l'assurance au lieu de serment (loco sacramenti) donnée par un agent de police (!), — ce qui occasionnerait d'innombrables dénonciations fausses, — mais que l'on exige des serments et des témoignages réguliers. La répression sommaire et douce s'est surtout justifiée par la pratique. Les peines sévères contre la *resistance dans les cas ordinaires* d'un conflit de la police avec le public ne sont pas nécessaires pour le maintien de la dignité autoritaire, mais elles contribuent assurément à conduire la police à une prépondérance considérable et à la faire haïr. La procédure criminelle ordinaire avec les peines sévères est toujours réservée comme une alternative concurrente ; l'intelligente pratique de la police anglaise en fait cependant très rarement usage. D'ailleurs on comprend que les pouvoirs d'arrestation et tous les autres pouvoirs de la police sont aussi les mêmes contre les militaires en uniforme.

stat. 14 et 15 Vict. c. 19 qui menace de trois années de prison pour résistance de fait à l'emprisonnement de délinquants durant la nuit. Le refus intentionnel de prêter secours, lorsqu'un employé de paix le réclame d'un particulier, est menacé, d'après le droit commun, comme « misdemeanor » d'une peine arbitraire. Les lésions corporelles, qu'un constable ou une personne qui l'assiste occasionnent dans l'exercice de leur charge, ne sont pas punissables (2 Hale P. C. 97); au contraire le constable possède une action civile en dommages-intérêts pour cause d'une lésion corporelle « action of trespass ». Pour les constables rémunérés, *simples agents de police*, la nouvelle législation a de nouveau réglé avec plus de douceur les peines de la simple résistance : amendes de 20 liv. au maximum pour les constables de la circonscription de la police métropolitaine, et dans les lois postérieures seulement à 5 liv., éventuellement un mois de prison.

2. *La responsabilité de droit pénal* des constables s'étend, d'une manière analogue à celle des juges de paix, à tout abus de pouvoir pour « corrupt, oppressive motives », par la voie de l'action criminelle ordinaire. Elle n'est cependant pas appliquée vis-à-vis du public, lorsque le constable agit sur l'ordre du supérieur, dont la responsabilité le couvre aussi loin que sa juridiction (1).

Pour autant que l'employé de paix agit de son droit propre,

(1) Les *accusations pour cause d'abus de pouvoir* des *constables* ne sont pas nombreuses en général. Au contraire, les conflits avec le public dans l'administration de la police des grandes villes sont assez considérables, et sur ce point la loi sur la police métropolitaine a saisi l'organisation la plus conforme au but et à l'état des choses, en *soumettant les « constables » à la même juridiction sommaire et aux mêmes peines, pour cause d'abus d'autorité, que le public dans les cas ordinaires de résistance*. S'il se trouve par conséquent dans la procédure sommaire des juges de police quelque *faute* ou *infraction* de la part de l'employé inférieur de la police, celui-ci change ensuite de place avec l'accusé, et est puni comme l'accusé dans la proportion de 5 liv. d'amende ou d'emprisonnement jusqu'à un mois (2 et 3 Vict., c. 44). La considération de la police est ainsi maintenue et renforcée, bien plus que par cette maxime bureaucratique, que jamais un employé de la police ne peut avoir ostensiblement tort.

ses pouvoirs d'arrestation doivent être jugés d'après les principes énoncés plus haut (§ 3, sect. II). Pour autant que comme agent de police il exécute le « warrant » d'un juge de paix, la responsabilité de ce dernier le couvre et il ne doit pas examiner l'exactitude matérielle des ordres de son supérieur.

Les cas d'infraction du constable pour *défaut de remplir son devoir* sont d'autant plus nombreux ; ils sont punis par le droit commun, comme « misdemeanor », d'une peine arbitraire, en particulier lorsqu'ils ont le caractère d'un empêchement au cours régulier de la justice. L'action intentionnelle de laisser s'échapper un *felon* est elle-même une *felony* : (Hale P. C. 596). Un groupe particulièrement important de cas de répression est naturellement constitué par la désobéissance aux ordres des juges de paix. Déjà, d'après le droit commun la désobéissance des « high constables » et « petty constables » aux ordres légaux des sessions ou des juges de paix agissant isolément, est un « misdemeanor » punissable de peine arbitraire dans la procédure ordinaire. La désobéissance dans l'exécution d'un *warrant* ou dans le rapport sur cette exécution, ou dans le surplus de la procédure ordinaire, était déjà chargé, par la pratique ancienne, d'une amende de police (*fine*), la désobéissance aux ordres des sessions était punie sommairement comme « contempt ». Beaucoup de lois spéciales renferment aussi des peines spéciales pour des cas particuliers de désobéissance. Dans la majeure partie des nouvelles lois, où l'on impose aux constables de nouveaux devoirs, on les menace aussi de petites peines pécuniaires et d'emprisonnement en cas de négligence, applicable par voie de répression sommaire. Comme complément général vient enfin s'y joindre le stat. 58 Geo. III, c. 55, d'après lequel deux juges de paix peuvent toujours dans une petite session, sur déclaration sacramentelle des témoins, punir tout constable ou employé de la paroisse d'un peine disciplinaire (*fine*) de 40 sch. au maximum, pour toute négligence de ses devoirs et pour toute désobéissance à un « warrant » ou à un « order » d'un juge de paix.

3. *Une responsabilité de droit civil des constables* ne pourrait

se présenter par analogie, avec celle des juges de paix, en cas d'une transgression formelle à la compétence. Mais pour autant qu'un constable agit dans l'exécution d'un « warrant » des juges de paix, il a le même droit à la protection que le juge vis-à-vis de la juridiction de l'action en recours de la prescription, de la dénonciation préalable de la plainte et de la facilité de la défense. Le stat. 24 Geo. II, c. 44 § 6 ajoute encore la détermination spéciale, qu'aucune plainte contre un constable ou ses assistants ne peut être formée pour quelque action posée dans l'exercice de sa charge, dans l'exécution d'un mandat des juges de paix, si on ne lui a pas remis auparavant une demande écrite de produire et de remettre une copie des ordres des juges de paix, et seulement si dans les six jours il n'a pas satisfait à cette demande. Ceci a-t-il eu lieu, la plainte est-elle néanmoins formée contre le *constable* seul, *sans* mettre en cause le juge de paix qui a publié le « warrant », le jury doit prononcer l'absolution du constable, si même il y avait un vice dans la juridiction du juge de paix. Alors même que la plainte est formée en commun contre le juge de paix et le constable, sur la preuve de l'existence du « warrant », le jury doit absoudre le constable et condamner seulement le juge de paix à indemniser pour cause de défaut de juridiction, ainsi qu'aux frais : le *protection act*, 11 et 12 Vict., c. 44 n'a rien changé non plus à cela.

CHAPITRE V

LA CONSTITUTION MUNICIPALE

§ 1

APERÇU HISTORIQUE

La constitution des villes se rattache de plus près aux exposés des chapitres III et IV, parce quelle établit principalement une *modification de la constitution judiciaire et de la police*, tout en ne formant pas cependant comme en Allemagne un système communal complet en soi même.

La constitution des villes en Angleterre a toujours été et est toujours demeurée une demi-constitution municipale. Les fonctions les plus importantes et les plus fatigantes de l'assistance des pauvres, du pavage, de l'éclairage, de la police sanitaire et des constructions sont rattachées à la *paroisse*, qui, depuis l'époque des Tudors, s'est développée en élément autonome de la vie communale locale. A ces diverses fins *chaque* paroisse municipale forme donc une association communale *indépendante*, sans lien avec la corporation municipale, qui exerce au contraire d'une manière prépondérante ces fonctions officielles qui sont parallèles à l'administration du comté, et ont par conséquent le caractère d'affaires de district.

Les rapports extraordinairement difficiles et souvent très discutés de la constitution municipale anglaise rendent oppor-

tun de présenter ici d'une manière concise les principales phases de son histoire.

I. *La première période, l'époque normande* (1), a produit peu à peu la séparation d'un nombre important de villes, d'avec l'administration du comté, par deux modes de concessions royales.

1. Dans les localités les plus importantes il est accordé de prendre à fermage (*firma burgi, feefarm*) par la ville elle-même les droits et impôts à payer au roi (*tallagia*). Tandis que jus-

(1) Pour la première période, l'époque normande, voyez la partie historique, pag. 148, et suiv., t. I, où se trouve également exposée la littérature historique, et où est cité en particulier l'ouvrage capital de Merewether et Stephen, *History of the boroughs*, 1835. La preuve de ce que nous avons énoncé se trouve établie au milieu de fatigantes longueurs et répétitions; mais sans réfutation faite ou possible, dans l'écrit de Merewether et de Stephen, à l'encontre des opinions résultant de malentendus, qui voulaient, par une interpolation de l'époque postérieure, faire d'une *incorporation formelle* la base fondamentale des constitutions municipales au moyen âge. Les discussions de parti postérieures ont tout autant transformé l'apparence réelle de la constitution municipale que l'histoire véritable du Parlement. Les arguments principaux pour l'opinion exacte sont : 1° L'absence de tout nom faisant allusion à l'incorporation. Des soixante-dix-sept chartes, que le roi Jean a publiées dans les neuf années de son règne, ainsi que dans les chartes ultérieures, les concessions sont expressément faites aux *citizens* ou aux *burgesses*, ou aux habitants de la ville, ou aux hommes libres, aux hommes libres et légaux, aux bons hommes, dans les cinq ports aux hommes barons; pareillement la charte pour Londres, 16 Jean, est adressée aux « barons » de la *city* comme concession aux « citizens », etc. (Merewether, t. I, pag. 378-385 et suiv.); 2° D'innombrables témoignages et autorités judiciaires décrivent la hourgeoisie du moyen âge d'après les caractères indiqués plus haut; par exemple les bourgeois de Londres sont décrits dans les *yearbooks* d'Édouard III comme habitants héréditaires domiciliés et autres habitants établis, qui contribuent au *scot and lot*. L'accumulation de pareils témoignages, qui reparaissent plusieurs centaines de fois chez Merewether et Stephen, était nécessaire à cause de l'idée enracinée et presque inextirpable de l'incorporation; 3° Aussi la loi de Henri V sur les élections parlementaires municipales désigne la bourgeoisie possédant le droit électoral seulement comme *resident, dwelling, free of their borough*; 4° Lorsque la bourgeoisie actionne ou est actionnée devant le tribunal, elle est admise à procéder sous le nom collectif de hourgeois, et représentée par six ou davantage des *meliores* et *discretiores* parmi les habitants, qui choisissent les autres, ou par d'autres représentants élus.

qu'alors les tailles avaient, en ces endroits, été levées, soit par le vicomte (*vicecomes*) ou par un fermier spécial (*fermor*) ou par un prévôt (*provost*) particulier, il est permis « aux hommes de la ville » de verser en *un seul* paiement au trésor les droits levés jusqu'ores par le trésorier royal. L'on présente alors à l'échiquier (*exchequer*) une personne convenable qui, nommée prévôt municipal (*reeve*, *bailiff*, *provost*, *mayor*), se charge avec des cautions de la responsabilité du paiement du prix du fermage, et prélève ensuite les droits et impôts sur les particuliers. Ce prévôt municipal est soumis à un devoir rigoureux de rendre compte et de responsabilité à l'égard de l'échiquier comme tous les autres prévôts normands. Durant un long espace de temps, ce rapport resta précaire pour autant que dans les adjudications de fermages un seigneur normand demeurait parfois le plus offrant.

Ce mode de fermage était cependant un rapport si convenable pour les deux parties, que la pratique de l'échiquier en fit toujours davantage la règle et enfin un droit légal au moyen de chartes (*charters*).

2. Ces mêmes localités forment en règle générale pour l'administration de la justice et de la police une *court leet* spéciale; abstraction faite de quelques autres qui avaient obtenu déjà de bonne heure le privilége des tribunaux civils particuliers, ou d'un prévôt juridique spécial, les localités qui par le « feefarm » s'étaient rendues plus indépendantes, tendaient unanimement à former un tribunal particulier au moins pour la justice repressive inférieure et pour la police, telle qu'elle était administrée dans le *turnus vice-comitis*. Ceci eut lieu, soit par suite du besoin d'une population plus agglomérée de posséder un tribunal de police spécial, soit pour être libéré de l'ennui de l'assistance judiciaire à la tournée du vicomte (*turnus vicecomitis*). Ces concessions ont aussi lieu par chartes royales, moyennant un droit élevé, et d'une façon particulièrement fréquente depuis le roi Jean. La prospérité croissante des villes les met en état d'exiger plus souvent par des paiements importants le renouvellement et la confirmation des chartes, ainsi

que d'obtenir plus souvent encore des droits particuliers plus étendus (franchises). La forme alors subsistante de la procédure d'enquête donne aux « courts leet » municipales une forme très vivace, d'autant plus que depuis le statut de Marlebridge (1267) le devoir général des habitants du comté de comparaître devant le « sheriffs-turn » tomba en décadence.

La réunion et la croissance simultanée de ces deux éléments forma l'*association communale municipale* (*borough*). Les hommes de la ville, qui devaient périodiquement se réunir en « court leet », s'unirent aussi plus aisément pour se charger du fermage des impôts municipaux et réciproquement. C'est à cet élément économique spécialement que se rattache un *droit électoral*. Le « bailiff » ou « mayor » désigné par la bourgeoisie fut alors présenté au roi ou à ses fonctionnaires et par la position de l'échiquier (*exchequer*) l'acceptation, la confirmation et la prestation de serment des bourgmestres municipaux devint une des affaires ordinaires du *trésorier* (*treasurer*) et des *barons de l'échiquier* (*barons of exchequer*). La sphère d'affaires de cette administration municipale était la levée des taxes locales, l'administration ou le fermage de la propriété municipale, la nomination d'employés inférieurs à ce destinés : l'assemblée des bourgeois *y prenait part d'une manière analogue à celle dans laquelle elle était accoutumée traditionnellement à prendre part à l'administration de la justice dans le « court leet »*. Les droits communaux découlant, d'après le principe germanique, des devoirs communaux, on comprenait, comme participants actifs à la commune de la ville, ceux qui concouraient au paiement des impôts municipaux (*scot*) et au service judiciaire et de police du tribunal municipal (*lot*). Dans la constitution des communes rurales l'exploitation particulière présuppose une *propriété foncière* entièrement ou partiellement libre. De bonne heure l'établissement, dans la vie municipale, d'un ménage particulier fondé sur le commerce ou l'industrie avait pris naissance, et on ne put lui refuser la parité dans cette sphère, par cela seul que l'on ne pouvait se passer de ses prestations dans les charges munici-

pales. Il y a donc quatre indices sur lesquels repose la bourgeoisie du moyen âge :

1. *Liberi homines*, *freemen*, liberté personnelle. N'appartiennent donc pas à la bourgeoisie les paysans qui ne sont pas libres (*villani*) et les personnes dont l'honneur est entaché.

2. *Resiants*, c'est à dire que le bourgeois de la ville doit être pourvu d'un ménage particulier et stable, qu'il soit d'ailleurs propriétaire ou locataire, peu importe. Se trouvent exclus par là les simples journaliers, les locataires, les hôtes, les étrangers. Les titres ultérieurs à la bourgeoisie par naissance (*birth*), par profession d'un métier (*apprenticeship*) et mariage (*marriage*) ne sont autre chose que la manière normale d'établir l'existence d'un ménage particulier.

3. *Paying scot*, c'est à dire que le bourgeois doit contribuer au paiement des dons et charges municipales; restent donc exclus les pauvres.

4. *Bearing lot*, c'est à dire seulement ceux qui participent à la juridiction municipale (suit), aux emplois et aux services municipaux; ne sont donc pas bourgeois actifs : les mineurs, les femmes, les personnes atteintes de maladie mentale et les ecclésiastiques.

L'examen des qualités requises appartenait à l'assemblée communale, telle qu'elle se réunissait périodiquement en « court leet ». L'indice formel du bourgeois admis est donc : *to be sworn and enrolled at the court leet*.

Outre les 80 « boroughs » environ déjà cités dans le « Domesday book » comme « special fermages », il s'en présente dans le cours de la période normande de nouveaux, qui deviennent indépendants d'après les principes exposés ci-dessus. Ils sont rassemblés dans Merewether III, p. 2274-2276 en indiquant l'année de leur première apparition, jusqu'à la fin du moyen âge : Sous Henri I, 4; Étienne, 1; Henri II, 3; Jean, 23; Richard I, 8; Henri III, 24; Édouard I, 54; Édouard II, 16; Édouard III, 28; Henri IV, 3; Henri VI, 4; Édouard IV, 2. (Il s'y est encore ajouté par la suite sous Édouard VI, 3; Mary, 6; Élisabeth, 13; Jacques I, 3; Charles I, 19).

II. *Période des Édouards* (1). Depuis le règne d'Édouard Ier commença l'usage de convoquer périodiquement des députés des comtés et de divers bourgs, afin de terminer par délibération amiable les réclamations et discussions interminables relatives aux impositions des « Tallagia » et « Auxilia ». Il était naturel de convoquer les bourgs qui présentaient pour l'échiquier une certaine importance indépendante comme imposables. Au début, cela avait lieu sur un pied très faible, dans la vingt-sixième année du règne d'Édouard Ier déjà dans de plus vastes proportions, 7 boroughs du Devonshire; Somerset, 6; Yorkshire, 6; Sussex, 5; Wiltshire, 5; Cornwall, 4; Surrey, 4; Dorset, 3; Hampshire, 3; Norfolk, 3; Suffolk, 3;

(1) Pour la seconde période, l'époque des Édouards, voyez la partie historique, t. I, pag. 26 et suiv., et particulièrement aussi sur le défaut de concordance des constitutions municipales et de l'organisation des *guildes*. Enfin l'on peut encore ici rappeler les thèses que Merewether et Stephen exposent comme le résultat de leurs fastidieuses et longues recherches dans la forme de leur exposé : 1° qu'il y eut des *boroughs* en Angleterre dès l'époque la plus ancienne, et que bien que tous les *boroughs* ne fussent pas des *cities*, cependant toutes les *cities* étaient des *boroughs* et n'avaient leurs droits municipaux qu'en cette qualité; 2° Que tous les droits municipaux étaient essentiellement de même espèce dans leur nature, leur constitution et leur caractère général; 3° Que la même classe de personnes formait originairement la bourgeoisie dans tous les *boroughs*; 4° que cette classe n'a jamais été directement modifiée depuis les temps les plus anciens jusqu'à présent; 5° que les *burgesses* étaient les habitants permanents et libres des *boroughs*, qui remplissent les devoirs et jouissent des priviléges municipaux comme propriétaires libres, établis, possédant un ménage, *paying scot and bearing lot*, présentés, assermentés et enrôlés dans la *court leet*; 6° qu'ils n'avaient pas d'autre caractère jusqu'au règne de Henri VI, lorsque la première charte d'incorporation municipale fut donnée, qui ajouta à la notion primitive du bourgeois celui de membre de la corporation dans le but de donner la capacité de succéder aux terres et la légitimation des procédures; 7° que le pouvoir ultérieur de créer arbitrairement des bourgeois, attribué à la corporation ou à son comité restreint, ne repose que sur l'usurpation; 8° que spécialement l'abus de faire des bourgeois demeurant au dehors eut lieu d'abord pour ces personnes qui furent élues comme députés des villes au Parlement, et s'étendit ensuite plus loin en acquérant son plus haut point sous la restauration. (Introd., pag. V-VI; les témoignages réunis dans l'index (verbo *Burgesses*, corporations), sont en grandes masses.)

Hereford, 2; Kent, 2; Lancashire, 2; Lincoln, 2; Salop, 2; Warwick, 2; Worcester, 2; de 15 comtés 1 borough (Merewether et Stephen III, pag. 2277 en donnent le relevé). Sous Édouard I par la suite, on convoqua encore en outre 32 boroughs, sous Édouard II, 24; Édouard III, 33; Henri VI, 5; Édouard IV, 2, parmi eux cependant un grand nombre abandonnèrent leur droit et le laissèrent oublier. Plus tard sous les « Tudors », il s'en est ajouté 64, sous les Stuarts 11.

Quelque importante que devint cette nouvelle position pour l'influence politique des villes, elle n'a pourtant pas modifié d'abord la forme extérieure du droit municipal. Les chartes, les « parliament rolls », « parliament writs » prouvent incontestablement encore toujours que le droit municipal consiste dans les trois points énumérés plus haut, et qu'il est uniforme dans son essence, pour tous les « boroughs ». Depuis Jean, les chartes municipales sont devenues très nombreuses et très étendues; en même temps, il y a un registre qui les contient, le *Magnus Rotulus Chartarum* (imprimé jusqu'à la fin du moyen âge dans le *Calendarium Rotulorum Chartarum*, 1843, Record commission). Le caractère interne des devoirs publics sur lesquels repose la constitution municipale normande, se transforme cependant complétement à cette époque, et exerce ainsi une influence tacite, mais une réaction très importante sur le caractère et la composition de la bourgeoisie.

1. La constitution municipale repose encore sur l'*affermage des taxes royales* « firma burgi ». Ce rapport économique est cependant bientôt dépassé dans les « boroughs » représentés au parlement par le nouveau droit politique, d'après lequel le roi s'explique dans une délibération formelle sur les revenus extraordinaires avec les comtés et les villes. Les délibérations qui, au début, ont encore lieu dans la bourgeoisie sur les contributions en argent, et les instructions données aux députés de la « communitas » perdent leur caractère intime, plus les concessions répétées de subsides prennent une forme semblable. Depuis Édouard III, les comtés et les villes se sont chargés immédiatement des subsides à concéder au roi,

d'après une mesure fixe. Après que la part contributive de chaque commune eut été fixée, l'appréciation de la nécessité des circonstances qui portaient le roi à réclamer les subsides devait, en dernier résultat, demeurer réservée aux députés en *parlement*. Le mandat des députés devient ainsi, sans que l'on s'en aperçoive, celui d'une confiance générale. Après la transformation des impôts, même dans le domaine des diverses villes, la proportion après le développement des systèmes des impôts communaux devint fixe, et le principal poids de ces affaires tomba en partage à la commission de taxation.

2. Les villes forment encore toujours une *court leet* ou *d'autres circonscriptions judiciaires séparées*. La constitution judiciaire se modifie elle-même durant cette période. L'unité croissante de la culture judiciaire concentre le prononcé du point de droit dans les juges royaux jurisconsultes, et réduit la participation de la commune dans le service du jury, au point de fait, « question of fact ». Les tribunaux civils locaux sont par là, saisis et détruits le plus rudement. Mais la juridiction répressive et de police suit peu à peu une nouvelle marche particulièrement depuis l'établissement des juges de paix sous Édouard III. Les « courts leet » municipales, il est vrai, se maintiennent relativement longtemps par suite des besoins de la police locale. Cependant elles marchent, elles aussi, au devant de la décadence. Les petits gens se déshabituent ainsi du service régulier de la justice, un plus petit nombre étant appellé au service du jury. Les listes des jurés se réduisirent d'autant plus, que régulièrement c'était un simple employé inférieur qui convoquait le jury. Les classes supérieures acquièrent une prépondérance de plus en plus grande, elles commencent à remplir les nouvelles positions de juges de la paix comme fonctions honorifiques et obtiennent ainsi une position honorée et influente. Les nouvelles chartes des villes, dès Richard II, ont déjà fréquemment pour ce motif une commission de paix séparée, souvent avec la clause de « non intromittant » ; les « quarters sessions » municipales deviennent une juridiction répressive ordinaire, un plus petit nombre de villes se sépare même

complétement du comté, sous la forme de *counties corporate*.

Les réunions périodiques de la bourgeoisie *perdirent par là les affaires qui constituaient leur importance pratique*. Les affaires courantes de l'administration de la police passèrent toujours davantage aux juges de paix, tant là où les juges de paix du comté agissaient, que là où la ville avait reçu concession d'une commission de paix spéciale. La participation à la vie commune municipale se restreignait ainsi naturellement à un cercle étroit de personnes. Les affaires de la « court leet » en décadence qui subsistaient encore pouvaient aisément être traitées par un comité moins nombreux, qui se transforma facilement en un « leet jury » permanent. Ces « leet juries » ou autres comités administratifs, « town councils » veillaient aussi à l'administration de la fortune municipale. A côté d'eux pouvait encore subsister une commission taxatrice, ou elle pouvait être confondue avec eux. Sous le rapport de l'impôt le plus imposé représente le moins imposé ; pour le côté personnel de la vie commune, les éléments actifs repoussent les élements passifs. Toutes les affaires politiquement importantes sont cependant traitées par le personnel des juges de paix et par celui des députés au Parlement, et c'est seulement ainsi que les hautes classes reçurent l'impulsion vers l'activité publique et une influence politique permanente. La simple base de la bourgeoisie, qui avait compris tous les participants au « scot and lot », le détruisit aussi de différentes manières, par les diversités du développement des rapports économiques des villes, selon que la bourgeoisie rurale, l'industrie et le commerce se développèrent sur un pied plus ou moins grand, en guildes ou sans elles. A Londres et dans un plus petit nombre de villes la constitution municipale est altérée par les guildes. A York, plus tard par la charte 9 Henri VIII, 1517, se trouve introduite la forme des guildes, dans laquelle les 13 guildes les plus élevées nomment chacune deux conseillers communaux, et les 15 guildes inférieures en nomment chacune un.

L'ancienne égalité, reposant sur la parité du service *personnel* des justiciables au « court leet », ne correspondait plus en fait, comme base de la constitution d'une bourgeoisie dans laquelle existaient une classe supérieure et une sphère plus étroite, non seulement à cause de la qualité de plus forts imposés, mais spécialement à cause de l'activité personnelle; veillant à tout ce qu'il y avait d'exclusivement important pour l'administration municipale. Déjà longtemps avant la réglementation légale de cette constitution, la vie communale se restreignait en fait dans la plupart des « boroughs » à ce comité qui, comme capital « burgesses, town council, leet jury », devint permanent et prit la tendance à se compléter par cooptation à la disparution des assemblées de la bourgeoisie. La participation réelle aux affaires publiques, la forme de l'administration, a déteint également ici sur la constitution et a créé, à la fin du moyen âge, par les fonctions de la justice de paix, l'influence prédominante et assurée de la « gentry » rurale et en seconde ligne celle d'une nouvelle « gentry » municipale.

III. *Durant la troisième période* (1), l'époque des « Tudors » et des « Stuarts », la forme légale de cette nouvelle organisation

(1) Pour la troisième période, l'époque de la réformation et de la révolution, voyez la partie historique, t. II, pag. 97 et suiv. Le rapport des chartes d'incorporation et de non-incorporation est le suivant, d'après le relevé de Merewether et de Stephen :

	Chartes d'incorporation.	De non-incorporation.
Sous Henri VI	10	20
Edouard IV	10	12
Richard III	6	3
Henri VII	—	7
Henri VIII	6	13
Édouard VI	10	4
Marie	13	6
Élisabeth	25	13
Jacques Ier	27	3
Charles Ier	12	2
Cromwell	1	—
Charles II	13	—
Guillaume III	4	—
Anne	3	—

de la vie municipale est devenue la *Charte d'incorporation.* Déjà vers la fin du moyen âge, par 18 Henri VI (1439), la ville de Kingston upon Hull avait reçu pour la première fois une « charter of incorporation », et presque en même temps la ville de Plymouth en recevait une autre. Jusqu'à l'avénement des Tudors, 24 villes avaient encore été incorporées sous cette forme. Le sens originel de ces incorporations avait été seulement de créer, d'après l'exemple du droit canonique, une personne juridique artificielle au point de vue du droit privé, et spécialement de faciliter les procédures et la translation de la propriété. Mais, après que l'activité personnelle de la bourgeoisie eut cessé dans l'administration municipale, ces corporations prirent aussi, comme sur le continent, le caractère de fictions juridiques arbitraires, grâce auxquelles chaque corps plus étroit, qui en avait reçu la concession, put représenter toute la ville et la bourgeoisie. La corporation n'est plus une union vivante de personnes fondée sur les prestations personnelles semblables et des devoirs égaux en matière d'impôt, mais une création positive de la charte qui ne détermine que les parties essentielles du corps plus étroit (*mayor*, *aldermen*, *common-councillors*) dont l'élection ou la cooptation est abandonnée à des prescriptions spéciales ou à un statut ou à des coutumes spéciales.

Précisément à cette époque la législation des Tudors commença en tous cas à élargir d'une manière positive la constitution paroissiale en établissant les fonctions des marguilliers, des inspecteurs des pauvres, des inspecteurs des routes et par de nouveaux impôts. Cette organisation nouvelle suivit cependant sa marche particulière, sans établir de rapports avec l'ancienne organisation des villes. Dans les paroisses (par conséquent le plus souvent dans les circonscriptions inférieures des villes) il se forme alors une vie nouvelle, tandis que l'ancienne administration municipale ne s'occupe après cela comme auparavant que de la justice, de la police, des fonctions de juge de paix et de la formation du jury, ainsi que de l'administration de la fortune accumulée de la corporation. Cette destination étroite des corporations était ainsi éminemment favorable au

développement progressif et à leur isolement de la bourgeoisie active; car la « court leet » n'avait la plupart du temps plus rien à faire; l'ancien patrimoine était insignifiant dans la plupart des villes; la liste des jurés était préparée par un employé inférieur du jury.

Pour les villes convoquées au parlement, au contraire, le parlement était pendant ce temps devenu une corporation unitaire dont les membres ne se considéraient plus comme les députés de la *communitas*, mais bien du pays. Les villes participaient à cet ensemble politique dans une proportion dix fois moindre que leur population, leur propriété et leurs prestations officielles ne leur en attribuaient le droit. La proportionnalité se rétablit tacitement par l'influence personnelle que la « gentry » voisine exerçait dans l'administration de la police et de la milice et comme instance supérieure aux paroisses. Les députés municipaux ne sont dès lors plus régulièrement « burgesses » comme au moyen âge, mais ils appartiennent d'une manière croissante à la « gentry », administrant les districts, vis-à-vis desquels la plus grande partie des villes sont placées dans un rapport de dépendance.

Depuis l'époque de la réformation il en naquit d'abord un *système gouvernemental*, qui s'efforce de conserver l'accord entre la Chambre des communes et le gouvernement de l'État, et crée aussi dans ce but de nouveaux bourgs électoraux soumis présumablement à la couronne. Les nouvelles chartes accordées mettent le plus souvent l'administration aux mains de comités, qui nommés pour la première fois par la couronne, se complètent ensuite par cooptation. Sans doute le modèle de l'administration analogue du comté par des commissions élues y coopéra. Un célèbre avis des juges en 40 et 41 Élis. se prononça en général pour ces *select bodies* et pour l'admissibilité des statuts « bye laws ». La nouvelle direction de cet organisme des corporations se manifeste alors successivement par trois points:

1° L'élection des employés municipaux a expressément lieu d'après de nombreuses chartes par un *comité plus restreint*, *select body*, *common council*, etc., qui se complète ensuite lui-

même par cooptation. Lorsque la charte ne le contient pas, un pareil rapport peut aussi être fondé par la « prescription » ou par « l'ancienne coutume » sans remonter jusqu'à Richard Ier;

2° Le gouvernement intérieur de la ville peut être organisé par des *statuts* « bye-laws » de la corporation restreinte, ce qui peut même obvier par « un usage immémorial » à des différences d'avec la constitution;

3° Les chartes, les statuts et l'exercice des fonctions créent peu à peu une classe de bourgeois honoraires (honorary freemen) sans participation au « scot and lot », vivant même au dehors et possédant néanmoins le droit de voter. L'ancien accord entre les droits et les devoirs est ainsi perdu, encore sous un autre rapport; la nouvelle notion de membre d'une corporation « freeman », remplace comme création arbitraire positive le droit de bourgeoisie au moyen âge.

Le droit électoral parlementaire suit alors aussi une marche analogue, en partie positive, en ce qu'il est traité d'après la charte ou la tradition d'une manière analogue aux élections parlementaires, mais plus encore négative, en ce que le droit électoral se restreint tacitement à un moindre nombre de personnes, que celles qui, par cette organisation des corporations, participaient encore à la vie commune. *Dans la période des Stuarts* les tendances et les luttes des partis s'agitent dans ce cadre, tant pour la noblesse et la « gentry » que pour les nouvelles classes moyennes qui émergeaient. La destination primitive de la constitution municipale recule toujours davantage devant l'importance du droit électoral municipal au parlement, pour lequel la moindre *corporation* a autant de valeur en influence politique que le plus grand comté. Les Stuarts avaient de cette manière en vue, non pas le devoir public d'une transformation durable de l'organisme de l'État et du droit électoral municipal, mais toujours seulement l'intérêt momentané et de *parti*, des voix des villes dans la Chambre des communes. Déjà Jacques Ier regardait l'organisation par classes et la formation de « close boroughs » et « select classes » comme très « politique » et d'après ce modèle l'on organisa ensuite les nou-

veaux bourgs parlementaires. La Chambre des communes, qui réclame désormais la décision exclusive de ses choix, reconnaît pareillement le principe, qu'une restriction des élections à une plus petite sphère peut avoir lieu par prescription et par coutume immémoriale.

Au lieu de rétablir par une fusion conforme à la nature des choses de l'administration paroissiale, et spécialement de l'assistance des pauvres et de l'administration des routes avec les corporations municipales une bourgeoisie personnellement active; au lieu de rétablir et d'élever un cens d'après la participation active au « scot and lot » et au service du jury; au lieu d'augmenter d'après cette proportion le nombre des députés du comté, et de diminuer ceux des villes; au lieu de rétablir le droit de nomination royale des juges de paix dans les villes : les Stuarts se sont toujours bornés à employer leur puissance, temporairement suffisante à cet effet, à exercer leur « talent de roi » dans les villes.

C'est en vain que le projet de constitution de Cromwell avait pendant un court espace de temps donné l'indication, d'après laquelle les villes ne nommeraient plus 4/5, mais seulement 1/3 des députés de la chambre basse. La *restauration* n'en retourna qu'avec plus d'ardeur à l'attribution du droit électoral aux villages en décadence et aux anciens principes. L'opposition ecclésiastique et politique des classes moyennes municipales est poursuivie par les actes d'incorporation et du « test », et l'on étouffe la question par des mesures de police permanentes. Les employés de la couronne, les bourgeois honoraires non résidants, les hommes de parti zélés, sont placés dans les listes des bourgeois des villes et dans les administrations « expurgées » des villes. Par jugements et intimidation on amène enfin la cassation en masse ou l'abandon volontaire des anciennes chartes municipales, afin de les remplacer par de nouvelles administrations avec « select bodies » et fonctions révocables. Le rappel de ces mesures par l'ordonnance du 17 octobre 1688, ramena seulement les villes dans l'état artificiel que Jacques II avait déjà trouvé.

IV. *La quatrième période, le dix-huitième siècle*, nous montre les corporations municipales dans un situation irremédiable et désespérée. Après que les voix parlementaires municipales furent fermement unies aux rapports de prépondérance d'une classe gouvernante et de ses partis, une réforme légale devint en tous cas impossible. La royauté affaiblie et les partis de la noblesse ne possédaient ni le pouvoir, ni la volonté d'abandonner, sans s'inquiéter du résultat immédiat de leur utilité, les administrations des villes à leur destination normale. Comme les châteaux forts du moyen âge, ces « boroughs » étaient devenus les retranchements de l'influence politique de la noblesse « wigh » et « tory », et pour une petite part seulement d'un patriciat urbain particulier. Toutes les tentatives de rétablissement d'une bourgeoisie active furent dès l'origine inexactes et demeurèrent sans résultat; et le parlement constituant confirma même tous les abus des « select bodies. » Les décisions du parlement sur la valeur des élections demeurèrent après comme avant soit partiales, soit dépourvues de principe et de fixité. Les « wighs » les plus zélés se montrèrent bientôt les représentants les plus ardents des déformations du droit de corporation, des pouvoirs les plus étendus des conseils communaux et du droit de vote des non-résidants. Les opinions de Brady trouvèrent alors dans les parlements libéraux des adhésions tout aussi vives qu'autrefois à la cour. Par une nouvelle loi les « sheriffs » furent avertis de procéder toujours aux élections d'après les *dernières* décisions de la Chambre des communes. Les cours de justice, lorsqu'elles furent saisies de la question, s'en tinrent aussi à l'avis du temps d'Élisabeth (*le case of corporation*), et légalisèrent la position des « select bodies, « la valeur « d'un long usage » les statuts locaux, et l'admission arbitraire des « non-residants. »

Avec l'inauguration de la reine Aune l'influence de la couronne disparait tout à fait, et l'on voit commencer *le nouveau mode du gouvernement parlementaire* sous l'influence prépondérante de la majorité de la Chambre des communes. Par suite la concession de nouvelles chartes devient plus rare. Mais

quant à l'organisation arbitraire des corporations, « la patente de George III ne se distingua en rien de celles qui furent accordées durant les plus mauvaises périodes de l'histoire des villes en Angleterre. » (*Report of commissioners of corporation Inquiry*, pag. 17.) La Chambre des communes y trouva un attrait d'autant plus grand à compléter par des actes locaux les diverses constitutions municipales et à les transformer, et cela dans une proportion telle, que plus tard à la publication des nouvelles lois municipales, il existait sept cents de ces actes locaux descendant jusqu'aux moindres détails de l'administration municipale. Malgré la diversité la plus capricieuse, un trait fondamental s'y retrouve : le sacrifice des intérêts locaux au gré des intérêts des partis parlementaires, la perversion du droit de participation aux corporations, afin d'assurer à la classe gouvernante son influence sur la composition de la Chambre des communes. La loi contre la corruption parlementaire, le *Bribery Act*, 2 Geo. II, c. 24, confirme le principe, que la *dernière* décision de la Chambre doit décider en dernier ressort dans toute espèce de droit électoral; mais elle est d'ailleurs tout aussi inefficace pour empêcher les corruptions réelles que les lois postérieures. Sous George III le système de corruption, déjà usuel dans la Chambre des communes, s'étend systématiquement à tous les corps électoraux. Une loi 3 George III devait écarter les abus les plus graves de l'admission de bourgeois d'occasion (*occasional freemen*) dans le but d'annuler ainsi une élection; mais l'unique résultat pratique fut d'augmenter d'autant plus le zèle de la corruption vis-à-vis des pauvres électeurs des « close boroughs ». A la fin du dix-huitième siècle on ne pouvait plus découvrir dans l'organisation des villes anglaises un principe de droit public. La corruption, la dissipation et les abus de la fortune communale dans la classe la plus nombreuse des corps électoraux, dont se compose la Chambre des communes : ce sont là les véritables circonstances, sous lesquelles est inaugurée la période normale du gouvernement parlementaire, la période de cinquante-neuf ans sous George III, la période durant laquelle le gouverne-

ment parlementaire acquiert une unité et une force d'action telle qu'elle ne l'a possédée ni auparavant ni par la suite, l'époque devant laquelle la classe gouvernante se trouve dans une position brillante et forte, qu'elle n'a possédée dans aucune autre partie du monde. Ce phénomène rare et contradictoire, dont on a tiré des conséquences encore plus surprenantes, a possédé tant avant qu'après, cette simple base, qu'aucune commission parlementaire n'a remarquée, le rapport renversé des voix qui accorda aux villes vis-à-vis des associations de district un nombre de voix qui ne leur revenait pas, et qui obligea la classe gouvernante à modifier la vie interne de ces associations municipales. La *perversion de l'opinion historique* qui a eu lieu dans de pareilles circonstances est tout aussi remarquable. L'idée ingénieuse du moyen âge qui fait découler les droits des devoirs, et fait par conséquent des participants au « scot and lot » les participants du tribunal municipal et de l'assemblée des bourgeois, fut tellement repoussée par la nouvelle « idée d'incorporation », qui exclut arbitrairement les participants aux charges, et fait de ceux qui n'y participent pas les principaux bourgeois, que l'on ne comprit plus du tout les rapports existant au moyen âge entre la *court leet* et les *burgesses*, que l'on tint les chartes municipales du moyen âge, pour autant de chartes d'incorporation, les *select bodies*, les *non residents*, les *bye laws* pour autant d'institutions vraiment anglaises, pour autant d'anciennes institutions municipales.

Le *résultat final* de la longue évolution fut 1497 *chartes* et 708 *actes locaux* sur lesquels repose au dix-neuvième siècle la constitution municipale anglaise. Le *Statistical Journal*, t. V, pag. 101, donne les aperçus suivants réunis dans les *Parliamentary Reports* sur les *boroughs* qui reçurent une charte durant les divers règnes et sur chaque charte qui leur fut concédée.

Règne.	Boroughs.	Chartes.
Édouard le confesseur	1	1
Guillaume Ier	1	1
Guillaume II	2	2
A REPORTER	4	4

Règne.	Boroughs.	Chartes.
REPORT.	4	4
Henri Ier	9	9
Étienne	2	2
Henri II	29	38
Richard Ier	16	17
Jean	47	—
Henri III	52	124
Édouard Ier	46	62
Édouard II	38	42
Édouard III	75	128
Richard II	66	88
Henri IV	60	68
Henri V	35	42
Henri VI	69	98
Édouard IV	59	74
Richard III	19	22
Henri VII	51	61
Henri VIII	72	104
Édouard VI	75	84
Marie	27	28
Philippe et Marie	40	42
Élisabeth	123	156
Jacques Ier	110	—
Charles Ier	41	44
Cromwell	5	5
Charles II	81	111
Jacques II	55	—
Guillaume et Marie	9	9
Guillaume III	10	11
Anne	7	7
George Ier	3	3
George II	6	7
George III	16	16
George IV	7	7
Guillaume IV	3	2
Totaux	1,356	1,497

Puis voici l'aperçu suivant des actes locaux pour diverses villes :

	Boroughs.	Chartes.
Édouard III	1	1
Richard II	1	1
Henri V	1	1
A REPORTER	3	3

	Boroughs.	Chartes.
Report	3	3
Henri VI	3	4
Henri VII	4	3
Henri VIII	7	18
Elisabeth	9	13
Charles II	4	5
Guillaume et Marie	13	11
Anne	9	10
George Ier	10	15
George II	31	46
George III	118	400
George IV	81	154
Guillaume IV	18	26
Totaux	310	708

On trouvera un répertoire plus particulier en cinquante-trois classes qui se trouve dans l'index du grand *Report* de 1839 sur les corporations municipales.

§ 2

ÉTAT DES CORPORATIONS MUNICIPALES A L'ÉPOQUE DU BILL DE RÉFORME

Lorsqu'en 1833 on entreprit l'examen de l'état de choses, qui par la suite du temps était le résultat de 1,497 chartes, de 708 actes locaux et de la coutume dans les organisations municipales, on trouva un surprenant mélange d'institutions qui ne paraissaient coïncider que dans ce caractère, qu'elles ne servaient pas à favoriser le bien général des populations des villes, mais à d'autres fins.

La commission royale d'enquête alors établie trouva dans l'Angleterre et le pays de Galles deux cent quarante-six corporations, qui exerçaient encore des fonctions municipales, et établit pour deux cent trente-trois (234) d'entre elles le mode de naissance et la situation présente. La constitution à cette époque reposait pour trente-trois sur « la coutume » (*pres-*

criptive customs), pour les autres sur des « governing charters » encore en vigueur ; parmi elles deux de l'époque d'Édouard III, trois de Henri VI, une d'Édouard IV, Richard II, Henri VII, trois de Henri VIII, trois d'Édouard VI, huit de Marie, vingt-trois d'Élisabeth, trente et une de Jacques Ier, vingt-deux de Charles Ier, trente six de Charles II, dix de Jacques II, onze de Guillaume III, trois de Anne, George Ier, George II, sept de George III, deux de George IV. — Vingt et une avaient des chartes de diverses dates, six encore des « baronial charters ». Comme forme extérieure, la plupart avaient une subdivision en bourgmestre, conseil et bourgeoisie de la manière suivante :

1. Le *bourgmestre*, chef local, porte en règle générale le nom de *mayor*, et réunit dans un certain nombre de petites villes toute l'administration de la ville dans sa personne ; dans un grand nombre d'entre elles il nomme un subordonné. Il obtient en règle générale un traitement. Parfois il encaisse tous les revenus des villes sans en rendre compte, comme à Buckingham ; souvent on lève au moins des douanes ou octrois pour ses dépenses. Souvent un traitement fixe et pourtant insuffisant pour les dépenses de représentation lui est alloué. On attend de lui « l'hospitalité envers les autres membres de la corporation et à l'égard des visiteurs distingués de la ville. » En rapport avec ce caractère de représentation honorifique se trouve aussi le renouvellement annuel de la charge. A côté de lui se trouve en règle générale le juge de la ville (*recorder*), un greffier de la ville (*town clerk*), un trésorier chamberlain ; puis des juges de paix municipaux particuliers et d'autres employés et serviteurs rémunérés ou non, en grand nombre portant les noms les plus divers.

Dans diverses chartes de corporations il n'y a pas moins de 16 espèces différentes de noms pour les hauts fonctionnaires de la ville, et 288 noms et espèces d'employés subordonnés. La commission parlementaire a, dans les 236 corporations qui ont fait l'objet de son examen, trouvé les fonctions suivantes, qui se sont représentées le plus souvent en indiquant le nombre des villes où on les trouve :

Hauts fonctionnaires : Mayors (241), Mayors Deputy (62), Recorders (244), Recorders Deputy (61). Justices of the Peace (190), High Stewards (51), Sergents massiers, Serjeants-at-Mace (177), Baiiffs (120), Aldermen (138), Coroners (151), Chamberlains (205), Town Clerks (256), Clerks of the Market (111), Gaolers (58), Auditors (23), Clerks of the Peace (189), Escheators (27), Jurats (18), Portreeves (18), Sheriffs (18 dans les comtés incorporés), etc.

Employés inférieurs : Aletasters (25), Bailifs (45), Beadles (44), Bellmen (22), Borsholders, Headboroughs (10), Clerks of the Market (87), chief constables (14), Criers (38), Macebearers (23), Portreeves (18), Serjeants-at-Mace (29), Stewards (30), Swordbearers (21), Waterbailiffs (29), etc.

2. Le *conseil municipal* consiste très communément en deux classes de fonctions honorifiques dont les uns portent le nom d'*aldermen*, les autres celui de *common councilmen*. Tantôt le nom d'alderman n'est qu'un titre honorifique, tantôt des pouvoirs administratifs plus élevés s'y trouvent rattachés. Parfois aussi il se rencontre dans le conseil plus que ces deux classes. Les membres du conseil communal sont le plus souvent nommés par « cooptation », soit de tout le conseil (*council*), soit seulement des *aldermen* ou parfois aussi seulement par le *mayor*. Les vacances, parmi les « aldermen », sont régulièrement remplies en puisant dans le « common council », souvent aussi de manière à ce que les anciens « mayors » passent au rang des « aldermen ». Les « aldermen » sont généralement nommés à vie; très souvent aussi les « councilmen » qui ne sont pourtant aussi dans d'autres cas nommés que pour une année. Souvent le domicile dans la localité est exigé expressément, parfois aussi, il ne l'est pas.

La commission divise les 233 constitutions corporatives qu'elle a examinées plus spécialement, en 13 classes ; d'après l'organisation du conseil communal, la grande majorité est formée par la première classe comprenant les *conseils communaux qui se complètent par cooptation à vie*. Il y en a parmi eux 3 seulement qui reposent sur une charte du moyen âge, 2 sur

la coutume, 24 émanant des Tudors, 77 des Stuarts, 21 de l'époque qui suivit la révolution, 15 sur des chartes de différentes dates. Les autres 12 classes de chartes ne comprenant ensemble que 91 villes, se réduisent pour la plupart en compilations tout aussi artificielles; dans 24 seulement (classe XII), le corps délibérant comprend tous les membres de la corporation, dans 11 (classe XIII), il consiste dans un comité communal nommé « leet jury ».

3. A côté du conseil subsiste communément encore une *bourgeoisie des « Freemen » ou membres de la corporation* (1). La franchise « freedom » est acquise par naissance, mariage avec la fille ou la veuve d'un « freeman », par le service ou l'apprentissage pendant un certain nombre d'années; à Londres et dans un petit nombre de villes par l'achat préalable dans certaines guildes déterminées. La concession du « freedom » repose dans les autres autres cas sur l'admission du corps gouvernant, *by sale or free gift.* Dans de petites villes, la corporation entière ne consiste souvent que dans le *ruling body* ou dans un nombre de petits bourgeois, qui ne deviennent bourgeois complets que par la « cooptation » au conseil. Les droits communs des « freemen » sont généralement économiques, spécialement

(1) Un grand tableau de la réunion de deux cent soixante-trois anciennes corporations (y compris un grand nombre purement nominales) est donné dans le *Journals of the Statistical Society*, t. V, pag. 105-118. Le tableau dans l'index de la commission d'enquête n'est pas aussi complet (1839), pag. 668-678; il comprend 234 *municipal boroughs*, 18 *manorial boroughs* (autrefois bourgs médiats). Un aperçu des résultats de la réunion des corporations, d'après la cooptation ou d'après les diverses classes électorales rangées en quatorze groupes, résulte du même index de 1839, pag. 158-161. La réunion des villes en tableau, d'après ces quatorze classes, etc., pag. 123-134. Dans la première classe, la plus nombreuse, qui comprend 143 villes (ayant le simple principe de cooptation), la somme totale des *council men* est de 8,443; des *freemen*, y compris les précédents, 53,283; la population totale 1,194,278 habitants, avec les faubourgs 1,393,743 habitants Le nombre total de tous les *freemen*, dans 234 villes, est de 104,352, y compris 15,072 *council men;* la population totale d'*alors* était de 1,972,376 habitants, dans l'ancienne circonscription de la ville et de 2,266,146 habitants, y compris les faubourgs.

l'exemption de certains droits et prestations, souvent aussi ils consistent en un droit absolu, exclusif, des veuves et des enfants aux fondations locales, parfois en des droits de participation à l'affouage, de pâture ou de perceptions pécuniaires, à Oxford, York et un petit nombre de villes dans un droit exclusif d'exercer le commerce et l'industrie. Dans la majorité des villes, les « freemen » sont, en outre, exclusivement éligibles par le conseil. Mais ils n'ont précisément pas de participation immédiate à l'administration municipale, dans les villes où leur nombre est encore illimité et étendu. Particulièrement en ce cas, la position de la bourgeoisie est, en règle générale, tellement passive, qu'ils ne se regardent pas eux-mêmes comme bourgeois de la ville, mais ne comptent au contraire comme corps gouvernemental que la corporation elle-même, qui existe dans la ville comme corps séparé et exclusif dans la ville.

A Berwick, Ipswich, Norwich et quelques autres villes peu nombreuses les bourgeois élisaient encore la majorité des employés municipaux, dans certaines seulement, le mayor; à Plymouth, Oxford, Swansea, ils avaient un droit électoral dans un « select body »; pour la cité de Londres et quelques autres villes les guildes étaient devenues la base de la représentation municipale. La commission d'enquête trouva dans vingt villes des guildes, qui avaient encore une importance sous l'un ou l'autre rapport juridique; dans la plupart elle n'avait pas d'octrois sur l'organisation municipale.

Plusieurs corporations possédaient une *propriété* héréditaire en terre et dîmes, perceptions et droits de marché, droits d'entrée et de sortie des villes, ports, quais, droits de mutation sur les propriétés foncières, en émoluments d'emplois et amendes, dans une proportion, suffisante parfois, pour couvrir toutes les dépenses communales. Ces revenus furent appliqués en frais de justice, de prisons et pour les autres charges supportées ordinairement par le « county rate ». Une forte proportion était en moyenne nécessaire pour les traitements et rémunérations des très nombreux employés. Très souvent on appliquait une part importante aux fêtes du conseil communal, en ce cas les dîners

périodiques du conseil communal et de ses invités, tombait naturellement à la charge de la caisse de la ville. Les traitements des hauts employés étaient parfois importants, mais ne suffisaient pourtant presque jamais pour les frais des réjouissances qui leur étaient imposées. La seule restriction que l'on s'imposait pour ces dépenses était de les couvrir exclusivement avec les revenus permanents, et pas avec des impôts décrétés spécialement. Les contributions pour des buts de police étaient très peu importantes, celles pour les objets d'utilité publique et d'embellissement étaient encore plus restreintes et plus rares. Rarement on rendait un compte régulier; généralement il était incomplet, parfois tout à fait nul. La corporation n'ayant pas même l'habitude de considérer, comme une de ses obligations, l'éclairage et le pavage des rues, on devait, lorsqu'il n'y avait plus moyen d'y tenir, pourvoir à ces objets municipaux par des actes locaux. Sous le nom de « commissioners » naissent pour ce motif, dans beaucoup de villes, des administrations spéciales (*special trusts*), et pour ces *charges* on appelle à contribuer *tous* les « householders » établis (chefs de ménage) sans tenir compte du droit de bourgeoisie. Ainsi subsistaient fréquemment deux ou plusieurs *corporations* dans la même ville; souvent néanmoins l'ancienne corporation avait reçu concession du droit de nommer un certain nombre de « commissioners » pour la nouvelle administration. Depuis l'époque de la révolution ce fut l'occasion la plus pressante qui servit à arracher les actes locaux si nombreux.

Moins les corporations s'occupaient des besoins vivaces de la bourgeoisie, *plus vives étaient leurs tendances vers le parlement et vers les partis politiques*. La résolution du conseil communal de Colchester, peu de temps après l'expulsion des Stuarts (1689), est caractéristique pour l'inauguration de la nouvelle époque. Elle porte : « que sir Francis Walsingham aurait la nomination de ses députés au parlement ». Le conseil communal se complétant par cooptation, un bourg une fois conquis était une acquisition assez assurée pour chacun des grands partis de la noblesse. Dans beaucoup de petits villages ce

but survécut à toutes les autres fins d'une administration municipale. Ce n'était pas tant l'assurance de droits industriels exclusifs comme sur le continent, mais celle d'un siége parlementaire qui était la base du monopole des droits municipaux dans un corps limité; c'était le motif pour lequel la bourgeoisie était, soit réduite au moindre nombre possible, soit éloignée de toute administration active de la ville. L'admission de membres étrangers non résidants, et l'exclusion des contribuables domiciliés, les élections parlementaires et les nominations d'employés, la police municipale, l'administration de la fortune de la ville, l'application des fondations se subordonnaient très généralement à ce seul but. Même la justice criminelle concédée aux villes et les fonctions de juge de paix étaient souvent remplies d'une manière évidemment partiale dans ce sens. La juridiction civile concédée par de nombreux actes locaux tomba en décadence, principalement à cause de nominations mauvaises et partiales des juges des villes. Les membres du conseil communal appartenant essentiellement à un parti, il n'y avait pas de parti des intérêts communaux, jusqu'aux nominations des agents de police elles-mêmes, qui ne fût mêlée d'opinions et d'intérêts de partis. Malgré l'abrogation des actes de corporation et du test, les « dissenters » et les catholiques demeurèrent pour ce motif exclus en règle générale des fonctions municipales.

Beaucoup de villes furent précisément pour ce motif en rapport permanent avec de grandes familles de la noblesse. Il y avait spécialement dans ce but les fonctions honorifiques de *high stewart* qui se rencontrent dans 51 villes, et n'ont aucune relation sinon avec l'administration des villes. Il est généralement nommé à vie, par le conseil communal, parfois confirmé par la couronne. Il est en règle générale un duc, un grand pair, un lord chancelier temporaire ou quelque autre grand dignitaire. Vraisemblablement cet usage naquit à l'époque où les villes voulaient s'assurer un patron influent à la cour afin de se garer contre le danger constant de la perte de leurs priviléges. A cette époque du gouvernement des partis parlemen-

taires on en fit un lien durable des intérêts des familles de la grande noblesse politique avec certaines corporations. Parfois aussi les fonctions de « recorder » ont cette importance; dans ce cas le pair nommé juge de la ville fait généralement pourvoir aux affaires par un « deputy recorder ». Dans de petits villages, dont les revenus ne suffisent pas à couvrir les dépenses municipales, le patron riche pourvoit aux découverts de la caisse municipale; dans d'autres villages les députés municipaux ont coutume de verser ce qui manque; dans quelques-uns le patron payait, avant le bill de réforme, l'ensemble des dépenses municipales. Comme équivalent, on s'attendait à une influence assurée dans les élections parlementaires (1).

§ 3

CLASSIFICATION ACTUELLE DES VILLES

Il y a sur le continent beaucoup d'obscurité relativement à la

(1) Les *Reports* des commissions d'enquête de 1833 contiennent les renseignements les plus nombreux relativement aux relations générales des corporations. L'index de 1839, pag. 208, donne pour 23 villes les influences spéciales de familles; pag. 475-478, la position des partis politiques pour les élections dans 32 villes. Pour ce qui concerne la perversion de pareilles constitutions municipales, il est à peine nécessaire de donner encore un choix d'exemples. Dans la *city* de Norwich, il y avait 3,225 bourgeois domiciliés, parmi eux 315 recevant des aumônes et 808 non imposés. A Lincoln, il y avait environ 4/5 des imposables d'exclus de la corporation, tandis que parmi ses membres les 3/4 ne payaient pas d'impôts. A Cambridge, il y avait parmi 20,000 habitants seulement 118 bourgeois. A Ipswich, parmi plus de 20,000 habitants, les *freemen* domiciliés étaient presque de 1/55 de la population, parmi eux 1/3 ne payait pas d'impôt, beaucoup de personnes imposées étaient exemptées par indigence, environ 1/9 des *freemen* recevaient des aumônes. Plus des 11/12 de toute la propriété foncière, taxée de la ville, appartenait à des habitants exclus de la corporation. Il était payé annuellement plus de 5,000 liv. d'impôts municipaux; par un acte local tous les locataires de plus de 4 liv. y étaient astreints, mais seulement 1/15 des personnes ainsi taxées appartenait aux *freemen*. A Plymouth, on comptait parmi 75,000 habitants, seulement 437 bourgeois et parmi eux 145 non-résidants. A Liverpool, parmi 165,000 habitants, seulement 5,000

position des villes anglaises, et dans le fait une classification systématique n'est pas facile par suite du mode de leur naissance.

La force du pouvoir royal et la prompte création d'un droit commun dès le douzième siècle avait créé en Angleterre des institutions communales générales. Les divers groupes de propriété ne forment donc pas des constitutions communales indépendantes comme sur le continent; il n'y a pas de démarcation en principe entre la ville et la campagne. Le rapprochement de grandes et de petites localités en associations de district était et demeura au contraire la règle. « Sheriffs », juges de paix, milice et toute la « gentry » administrant elle-même, le « self-government » tant admiré, est dans ses éléments caractéristiques une administration de district, dans laquelle une constitution municipale ne forme qu'une exception très étroitement limitée. On doit pour ce motif, en Angleterre, séparer *les villes au sens économique* et *les villes au sens légal*.

Il faut préalablement écarter les notions qui ne contiennent pas l'élément de la constitution municipale. Il y faut rattacher le nom de « city », l'ancien titre honorifique breton et saxon *civitas*, qui n'est qu'une réminiscence d'une prospérité immémoriale d'une ville, et concourt pour ce motif le plus souvent avec les siéges épiscopaux. A une époque postérieure il se rencontrait également parfois que, par concession royale, une localité recevait le titre honorifique de « city ». En soi il n'indique cependant pas une organisation déterminée. Il y a tout autant de « cities » incorporées que non incorporées, ainsi que des

bourgeois. A Portsmouth, pour 140,000 habitants, 102 bourgeois seulement, et une décision de la Chambre des communes avait même conduit au point que 50 seulement devaient participer aux élections parlementaires et parmi eux la majorité des non-résidants. L'abus de la création de bourgeois d'honneur étrangers se développa davantage chaque année, pendant laquelle il fallait faire des élections parlementaires générales. C'est ainsi qu'en 1826 on admit 10,797 bourgeois étrangers dans 128 villes; en 1830, 9,321. Lors de l'élection de 1826, on avait créé dans le seul bourg électoral de Maldon 1,000 bourgeois, etc.

« cities » formant un comté particulier; et même au Parlement les « cities » n'ont pas d'autre particularité, que l'honneur traditionnel que les « citizens » ont coutume d'être nommés avant les « burgesses ». Pareillement le droit de *tenir une foire ou marché* n'est qu'une capacité accessoire occasionnelle ; il en est de même de la préférence qui fait tenir dans une ville les assises et en fait la ville chef-lieu de district.

Le caractère proprement dit du « borough », de la ville au sens légal, se trouvait originairement dans une certaine indépendance comme circonscription d'un tribunal local et dans l'affermage par la ville des revenus royaux. Depuis 1265, des motifs financiers firent convoquer un grand nombre de ces « boroughs », afin d'envoyer des députés particuliers au Parlement; mais un grand nombre d'entre elles demeura sans représentation, et ne prit part qu'aux élections des comtés. Lorsqu'il s'agit par conséquent dans le domaine de la constitution parlementaire de « boroughs », il faut entendre par là ces circonscriptions électorales particulières pour le Parlement. Le nouveau langage les appelle « parliamentary boroughs ».— Depuis Henri VI, un grand nombre de « boroughs » reçurent en outre des chartes d'incorporation par lesquelles ils devinrent, sous différents noms, des personnes juridiques. Quelques-uns furent même complétement séparés de l'association du comté et incorporés comme comtés particuliers. Mais un nombre important demeura non incorporé, reposant par conséquent sur la base originaire du moyen âge : la « court leet ». La loi municipale de 1835 a donné aux villes incorporées, pour autant qu'elles parussent capables de vivre comme communes indépendantes, une nouvelle constitution, semblable pour toutes. Le nouveau langage les a appelées, lorsqu'elles sont organisées d'après ce modèle, *municipal borough*. Il en résulte *trois classes de villes légalement différentes d'après des causes qui se croisent.*

1. *Counties corporate.* Ils ont comme tout comté indépendant un shérif et un coroner spéciaux et un système de milice particulier. Une administration indépendante de la police et de la justice répressive étant déjà concédée par des commis-

sions de paix particulières, et beaucoup de villes ayant déjà par des actes locaux un tribunal civil particulier, l'avantage du comté incorporé consiste principalement dans la valeur douteuse attribuée aux fonctions de shérif comme juridiction inférieure (chap. III). D'autre part la position isolée de ces villes était désavantageuse pour leur convocation au Parlement. Le moindre nombre avait acquis un privilége de « borough » électoral. Treize sont formellement réunis par le bill de réforme aux comtés avoisinants pour l'élection des députés du comté. 2 Guill. IV, c. 45, § 17. Il y a en Angleterre 17 et dans le pays de Galles 2 villes qui forment un comté pour elles-mêmes. En Angleterre les 12 villes de Londres, York, Chester, Bristol, (*Coventry*), Canterbury, Exeter, Gloucester, Lichfield, Lincoln, Norwich, Worcester, puis 5 bourgs Kingston-upon-Hull, Nottingham, Newcastle-upon-Tyne, Pool et Southampton; dans le pays de Galles, Carmarthen et Haverfordwest (1).

(1) Pour Londres cette particularité naquit en fait, dès Henri I, par la réception de la capacité d'élire un shérif particulier; Henri III y ajoute le droit de nommer le shérif de Middlesex; ces deux faits se produisirent à une époque où personne ne songeait encore aux « incorporations ». A Chester, le privilége dépendait d'anciens droits du comté palatin (déclaration 42 Élis.). Lincoln fut séparé en 1415 du comté; Bristol en 1426, sur pied d'une ancienne concession qui ne fut pas complétement exécutée, 47 Éd. III; Kingston-Upon-Hull, 18 Henri VI; Nottingham, 20 Henri VI. Pour Newcastle-Upon-Tyne aussi et Southampton la séparation du comté a lieu sous le même règne. Pour Canterbury les origines ont lieu sous Édouard III; la concession importante en fait dans une charte de 1448. Pour Coventry, il y eut une charte formelle d'incorporation, comme comté spécial en 1451, 30 Henri VI. Norwich fut séparé sous Édouard IV (sans clause d incorporation). Exeter obtient son privilége de comté en 1536 de Henri VIII. York, 32 Henri VIII, sur d'anciennes bases de Richard II; Lichfield sous la catholique Marie; Carmarthen sous Jacques I. Comme monographie sur co thème on peut citer : *Corbet's History of counties of themselves*. Les données dans les *Reports* des commissions d'enquête sont sans cohésion et présentent des lacunes. Les dix-sept *counties corporate* d'Angleterre sont énumérées dans la loi 3 Geo. I, c. 15, et encore une fois (y compris les deux villes du pays de Galles) dans la nouvelle loi municipale, au § 61 relatif à l'élection du shérif municipal, qui est entreprise chaque année au 1er novembre par le conseil

2. *Parliamentary boroughs.* Plus de 200 villes de l'Angleterre et du pays de Galles envoient comme *circonscriptions électorales particulières* des députés municipaux au Parlement, « citizens and burgesses ». Leur nombre était fixé sous les Stuarts de telle manière que 25 cités envoyaient 50 citizens, 172 boroughs 339 burgesses, et les ports de mer 16 députés au Parlement. Par le bill de réforme 56 bourgs électoraux perdirent leur droit spécial, 34 furent réduits à *un* député, et au contraire un nombre important de localités non représentées furent faites « parliamentary boroughs ». La plus forte moitié des bourgs parlementaires possède en même temps une constitution municipale incorporée, et se trouve par conséquent comprise aussi dans la rubrique suivante (1).

3. *Municipal boroughs.* Plus de 200 villes ont, depuis l'époque de Henri VI, acquis des chartes d'incorporation formelles,

communal. Comme d'ailleurs les shérifs municipaux sont dispensés de la déclaration professionnelle, 9 Geo. IV, c. 17, les juifs pouvaient aussi dès lors administrer les fonctions de shérif (voyez les débats de la Chambre haute, Haasard, 1838, t. XLI, pag. 990 et suiv , 5 et 6 Guill. IV, c. 28). Le privilége d'une milice urbaine spéciale n'a plus non plus de valeur. La ville de Coventry a été replacée par une loi 5 et 6 Vict., c. 110 dans le comté de Warwick,

(1) Le recensement de 1851, t. I, pag. LXX-XXXIV, donne une classification des 200 bourgs parlementaires ainsi que de la propriété foncière imposée par la taxe des pauvres. Il s'y trouve 75 villes de moins de 10,000 habitants; la population totale était en ce moment de 7,438,679 habitants. Un nombre important de ces bourgs électoraux parlementaires *n'est pas en même temps « municipal borough »*, ne possède donc pas d'organisation municipale complète; les plus importants parmi ceux-ci sont les bourgs de la capitale :

Tower Hamlets.	539,111	habitants.
Marylebone	370,957	—
Finsbury.	323,772	—
Lambeth	251,345	—
Westminster	241,611	—
Greenwich	105,784	—

Il s'y ajoutait en 1851 encore 10 localités de plus de 20,000 habitants. Il faut cependant remarquer que de pareilles localités n'ont pas seulement obtenu la constitution ordinaire des paroisses, mais souvent par des actes locaux ou par la coutume un *select vestry* permanent et par là une organisation analogue à celle des corporations.

et acquis ainsi une organisation précise avec bourgmestre et conseils. Après que, durant deux siècles au moyen de chartes, de statuts locaux, de décisions parlementaires et d'actes locaux, ces organisations municipales furent tombées dans la plus effroyable confusion, il y a eu par suite du bill de réforme un remaniement radical. La commission alors nommée trouva 285 localités qui formaient nominalement une corporation. Pour 18 la prétention reposait sur un malentendu, 89 autres demeurèrent sans modification, — sauf la cité de Londres ce sont, pour la plupart, des localités peu importantes et en décadence. Dans les 178 autres cependant la nouvelle loi municipale fut aussitôt introduite, et elle fut encore étendue par concessions postérieures à 30 autres (1).

Ces divisions se coordonnent d'une manière un peu plus perceptible si l'on considère la capacité d'un comté incorporé sen-

(1) Le recensement de 1851 donne un relevé des *municipal boroughs*, t. LXVIII, tab. XXXII : à la tête se trouvent Liverpool avec 375,955 habitants; Manchester, 303,382; Birmingham, 232,841; Leeds, 172,270; Bristol, 137,828; Sheffield, 135,310 (*city* de Londres avec 127,869); Bradford, 103,778 et ainsi de suite en descendant jusqu'à Chippenham qui a 1,707 habitants. Il y a parmi eux 8 villes de plus de 100,000 habitants, 14 villes de 50 à 100,000 habitants. 30 villes de 20 à 50,000 habitants, 38 villes de 50 à 100,000 habitants, 30 villes de 20 à 50,000 habitants, 38 villes de 10 à 20,000 habitants, 43 villes de 5 à 10,000 habitants, 64 villes de 1,707 à 5,008 habitants.

Le *Journal de statistique*, t. V, pag. 119, a donné l'aperçu total suivant exact pour l'époque (1842), relatif aux rapports juridiques des villes :

144 villes avec la nouvelle loi municipale et représentation au Parlement.	2,023,592	habitants.
34 villes avec la nouvelle loi municipale et sans représentation au Parlement	171,572	—
19 villes sans la nouvelle loi municipale et sans représentation au Parlement	28,045	—
65 corporations sans lois municipales et sans représentation au Parlement	98,001	—
City of London	122,395	—
5 lois municipales accordées ensuite	472,285	—
En somme 268 villes avec organisation municipale .	2,915,890	—
64 *parliamentary boroughs* sans organisation municipale.	700,750	—
7 *parliamentary boroughs* dans la métropole . . .	1,389,193	—

lement comme une addition à l'organisation des *municipal corporation* (aujourd'hui assez peu importante). Il ne reste alors que deux motifs de distinction, qui sont aussi la base des nouvelles listes du recensement :

1. Certaines villes possèdent une constitution *municipale corporative*, et sous le nom de *municipal* « boroughs » le recensement y comprend les villes dans lesquelles la loi municipale de 1835 fut introduite immédiatement ou par la suite. On y comprend aussi les « counties corporates. » On y range enfin la « city of London », mais pas le restant des anciennes corporations, qui ne furent pas réformées lors de la publication de la loi municipale comme étant trop peu importantes ou trop peu viables. Dans ce sens le recensement de 1851 a compté 199 corporations municipales. Depuis cette époque la loi municipale a cependant encore été introduite dans les 10 localités suivantes : Aberavon, Brighton, Burnley, Dewsbury, Hanley, Margate, Middlesborough, Rochdale, Stalybridge; Wresham, Yeovil; de telle façon que les listes du recensement de 1861 portent le nombre de 209.

2. Le nombre des villes *représentées au parlement*, « *parliamentary* boroughs, » fut modifié depuis la publication du bill de réforme, seulement en ce que les bourgs électoraux de Sudbury et Saint-Albans ont disparu pour cause de corruption électorale. D'autre part les quatre voix ainsi devenues vacantes, furent rendues l'une à Birkenhead, 24 et 25 Vict., c. 112. Puis il y a une double manière de compter, parce que dans le pays de Galles 58 villes et petites villes « contributory boroughs » sont réunies et ont 15 voix collectives, qui sont désignées du nom de la localité principale : Beaumaris district, Cardiff district, etc. Dans le tableau que nous donnerons à la fin du paragraphe, ils sont désignés par un astérisque. En y comprenant ce grand nombre de petites localités, le recensement de 1861 indique un nombre de 246 bourgs parlementaires.

La double capacité de *Municipal* et *Parliamentary boroughs* concorde dans la majorité des villes. Cependant il y a encore un nombre important de villes, qui ne sont que « municipal

boroughs, et un plus grand nombre encore seulement « parliamentary boroughs. » Les listes du recensement ont ce défaut capital, que rédigées par ordre alphabétique elles mêlent toutes les localités (en comptent aussi un grand nombre en double.) J'ai donc trouvé opportun de donner un relevé des villes d'après le recensement de 1861 (réglé d'après le nombre des habitants) et comportant :

1° 162 Municipal and Parliamentary Boroughs; par lesquels le double chiffre d'habitants résulte de ce que la circonscription municipale ayant le droit parlementaire est pour beaucoup de villes plus étendue que la circonscription municipale incorporée.

2° 46 Municipal Boroughs.

3° 83 Parliamentary Boroughs.

4° Parmi les 283 villes qui n'ont ni le droit municipal ni le droit parlementaire (27 de plus de 20,000 habitants), il s'y trouve compris plus de 50 villes qui dans le recensement de 1851 n'étaient pas encore désignées comme villes. Comme localités municipales au sens le plus étendu, le nouveau recensement comprend donc un chiffre total de 576.

NOTE SUR LA STATISTIQUE GÉNÉRALE DES VILLES.

Elle était, d'après ses rapports historiques, politiques et économiques, difficile à établir. Le recensement de 1851 a fait l'aveu de ses perplexités quant au point de savoir d'après quels indices on pourrait distinguer les villes des campagnes, beaucoup de ce que l'on appelait les bourgs étant économiquement devenus des villages, mais un bien plus grand nombre de localités au contraire étant devenues villes et jouissant de la véritable vie urbaine, bien qu'elles n'eussent ni droit électoral au Parlement ni charte d'incorporation. C'est ainsi que le recensement de 1851, t. I, pag. CCIV-CCVII, comprend en nombre rond, en Angleterre et dans le pays de Galles, 530 cities, *boroughs* et *principal towns*, ayant ensemble 8,990,809 habitants (tandis que dans les circonscriptions rurales on compte 1,936,800 habitants). On y compte comme villes : les *municipal boroughs*, les *parliamentary boroughs*, les lieux de foires et marchés de 2,000 âmes et au dessus. Dans ce relevé il y a 37 *municipal boroughs*, 83 *parliamentary boroughs*, 161 *muni-*

cipal and parliamentary boroughs; les 240 localités restantes, environ, ne sont caractérisées avec précision par aucun de ces deux indices. La population moyenne des villes ainsi comptées est d'environ 17,000 habitants. Sous des points de vue particuliers on remarque encore : 49 villes chefs-lieux de comtés ou siéges des assises en Angleterre, 14 dans le pays de Galles. Puis sous le rapport économique : 26 ports de mer (Londres excepté), 15 villes de bains, 51 villes manufacturières, 28 villes minières et métallurgiques; parmi les villes avec fabriques il y en a 14 pour le coton, 13 pour la laine, 5 pour la soie, 5 pour le lin; parmi les villes minières, 8 pour le charbon, 7 pour le fer, 2 pour les denrées pesantes, 7 pour le cuivre et l'étain, etc. La population municipale est prépondérante par l'accumulation des grandes villes seulement, dans le Lancashire, Warwick, Gloucester, Stafford, York (East) et Sussex. Dans les villes on compte 5 2/10 d'habitants par 1 acre de terre, dans les campagnes 5 3/10 acres par 1 personne.

STATISTIQUE GÉNÉRALE DES VILLES DE 1861

I. — *Municipal and Parliamentary boroughs*

Liverpool	433,938	Wolverhampton	60,860
Manchester	338,722		(147,670)
	(357,979)	Stockport	54,681
Birmingham	296,076	Bath	52,528
Leeds	207,165	Devonport	50,440
Sheffield	185,172		(64,783)
Bristol	154,093	Southampton	46,960
London	112,063	Derby	43,091
Newcastle-upon-Tyne	109,108	Swansea	41,606
Bradford	106,218		(57,488)
Salford	102,449	Coventry	40,936
Kingston-upon-Hull	97,761		(41,647)
Portsmouth	94,799	York	40,433
Preston	82,985		(45,385)
Sunderland	78,211	Rochdale	38,114
	(85,797)		(38,184)
Brighton	77,693	Ipswich	37,950
	(87,317)	Walsall	37,760
Norwich	74,891	Wigan	37,658
Nottingham	74,693	Halifax	37,014
Oldham	72,333	Macclesfield	36,101
	(94,344)	South Shields	35,239
Bolton	70,395	Ashton under Lyne	34,886
Leicester	68,056		(33,917)
Blackburn	63,126	Great Yarmouth	34,810
Plymouth	62,599	Tynemouth	34,021

Exeter	33,738 (41,749)
Gratesbead	33,587
Cardiff	32,954 (35,541)
Northampton	32,813
Worcester	31,227
Chester	31,110
Carlisle	29,417
Oxford	27,560
Warrington	26,431 (26,947)
Cambridge	26,361
Dover	25,325
Reading	25,045
Colchester	23,809
Wakefield	23,350 (23,150)
*Newport	23,249
Maidstone	23,016 (23,058)
Hastings	22,837 (22,910)
Shrewsbury	22,163
Canterbury	21,324
Lincoln	20,999
Wenlock	19,699 (21,590)
Scarborough	18,377
Rochester	16,862
Gloucester	16,512
Kingslynn	16,170
Hereford	15,585
Kidderminster	15,399
*Pembroke	15,071 (21,773)
Winchester	14,776
Boston	14,712 (17,893)
Lancaster	14,487 (16,005)
Durham	14,088
Bedford	13,413
Bury Saint-Edmunds	13,318
Berwick upon Tweed	13,265
Stafford	12,532
Salisbury	12,278
Kendal	12,029
Newark	11,515
Melcombe Regis. Weymouth	11,383
Truro	11,337
Bridgwater	11,320
Great Grimsby	11,067 (11,060)
Barnstaple	10,743
Warwick	10,570
Tiverton	10,447
*Carmarthen	9,993 (21,439)
Poole	9,759
Beverley	9,554 (10,868)
Windsor	9,520
*Carnarvon	8,512 (22,907)
Chichester	8,059
Hamford	8,047
Guildford	8,020
Newport	7,934
Bridport	7,719
Wrekham	7,652
*Welshpool	7,304 (5,004)
Saint-Ives	7,027 (10,353)
*Harverfordwest	7,019 (9,821)
Chitheroe	7,000 (10,864)
Lichfield	8,893
Dorchester	6,823
Neath	6,810
Hertford	6,769
Devizes	6,638
Bridgnorth	6,240 (7,699)
Ripon	6,172
*Denbigh	5,942 (17,888)
Tewkesbury	5,876
*Monmouth	5,783 (30,577)

Abingdon	5,680		(8,202)
Leominster	5,658	Malborough	3,684
*Aberystwith	5,641		(4,893)
Pontefract	5,346	*Cardigan	3,543
	(11,736)		(11,664)
Brecknock	5,235	*Flint	3,428
	(5,639)		(18,845)
Andover	5,221	Ruthin	3,372
	(5,430)	Honiton	3,301
Ludlow	5,178	*Lanidloes	3,127
	(6,033)	Droitwich	3,124
Harwich	5,070		(7,086)
Grantham	4,954	Hythe	3,001
	(11,121)		(21,367)
Maldon	4,785	East Redford	2,982
	(6,261)		(47,330)
Lisheard	4,689	*Tenby	2,982
	(6,585)	*Aberavon	2,916
Evesham	4,680		(7,754)
Wells	4,648	Bewelley	2,905
Bodmin	4,466		(7,084)
	(6,381)	*Owilheli	2,818
Darthmouth	4,444	Wallingford	2,793
Tamworth	4,326		(7,794)
	(10,192)	Launceston	2,790
Morpeth	4,296		(5,140)
	(13,794)	Newcastle under Lyme	2,659
Richmond	4,290		(12,938)
	(5,134)	Lymington	2,621
Chipping Wycombe	4,221		(5,179)
	(8,373)	*Beaumaris	2,558
Thetford	4,208		(13,275)
Banbury	4,059	Arundel	2,498
	(10,216)	Shaftesbury	2,497
Totnes	4,001		(8,983)
Buckingham	3,849	Calne	2,494
	(7,626)		(5,179)
Helston	3,843	Eye	2,430
	(8,497)		(7,038)
Huntington	3,816	Lyme Regis	2,318
	(6,254)		(3,215)
Rye	3,738	Chippenham	1,603 (7,075)

II. — *Municipal boroughs*

Hanley	31,953	Rideford	5,742
Burnley	28,700	Falmouth	5,709
Stalybridge	24,921	Saffron Walden	5,474
Middlesborough	18,992	Oswestry	5,414
Gravesend	18,782	Basingstoke	4,654
Dewsbury	18,148	Beccles	4,266
Doncaster	16,406	Daventry	4,124
Stockton	13,357	Maidenhead	3,895
Congleton	12,344	Southmolton	3,830
Hartlepool	12,344	Tenterden	3,762
Louth	10,560	Stratford on Avon	3,672
Chesterfield	9,836	Penryn	3,547
Kingston upon Thames	9,790	Glastonbury	3,496
Penzance	9,414	Torrington	3,298
Wisbech	9,276	Chipping Norton	3,137
Margate	8,874	Sandwich	2,744
Folkstone	8,507	Godmanchester	2,438
Yeovil	7,957	Godalming	2,321
Saint-Albans	7,675	Chard	2,276
Deal	7,531	Romsey	2,116
Sudbury	6,879	Southwold	2,032
Newbury	6,161	Llandovery	1,855
Faversham	5,858	Blandford	1,521

III. — *Parliamentary boroughs*

Tower Hamlets	647,845	Shoud	35,517
Maryiebone	436,252	Huddersfield	34,877
Finsbury	387,278	New Shoreham	32,622
Lambeth	294,883	Aylesbury	27,098
Westminster	254,623	Whitehaven	18,842
Southwark	193,593	Taunton	14,667
Greenwich	139,436	Falmouth and Penryn	14,485
Stoke upon Trent	101,207	Sandwich and Deal	13,750
Merthy Tydfil	83,875	Witby	12,051
Birkenhead	51,649	Peterborough	11,735
Dudley	44,975	Llanelly	11,446
Cheltenham	39,693	Reigate	9,975
Bury	37,563	Lewes	9,716
Trickdale	36,893	Frome	9,522
Chatham	36,177	Christchwich	9,368

Tavistock	8,857	*Newin	1,848
Wilton	8,657	*Presteigne	1,743
New Malton	8,072	*Quighton	1,655
Woodstock	7,827	*Machynlleth	1,645
Cockermouth	7,057	*Fishguard	1,593
Malmsbury	6,881	*Usk	1,545
Horsham	6,747	*Llantrisaint	1,493
Bangor	6,738	*Adpar	1,473
Wareham	6,694	*Rhyddlan	1,406
Great Marlow	6,496	*Vreilon	1,397
Westbury	6,495	*Llangeful	1,317
Midhurst	6,405	*Montgomery	1,276
Cirencester	6,336		(18,036)
*Holyhead	6,193	*Narberth	1,209
Newtown	5,916	*Cowbridge	1,094
Petersfield	5,655	*Hanfyllin	1,064
Knaresborough	5,402	*Rhayader	1,030
Thirsk	5,350	*Holt	1,008
*Holywell	5,335	*Lampeter	989
Northallerton	4,755	*Loughor	876
*Mold	3,735	*Caergwyk	844
*Alnwick	3,207	*Wiston	713
Ashesburton	3,062	*Caerwys	637
*Milford	3,007	*Criccieth	498
*Conway	2,523	*Kenfigg	442
*New Randor	2,262	*Knucklas	377
	(7,106)	*Cefullys	39
*Saint-Asaph	2,003		

IV. — *Villes sans constitution municipale et sans représentation parlementaire*

Croydon	20,325	Keighley	15,005
Glossop	19,126	Darwen, Over	14,327
Saint-Helens	18,396	Turnbridge Wells	13,807
Leamington	17,958	Hyde	13,722
West Bromwich	17,024	Heywood	12,824
Torquay	16 419	Hartlepool, West.	12 603
Stratford	15,994	Sheerness	12,015
Darlington	15,781	Ramsgate	11,865
Oldbury	15,615	Todmorden	11,797
Luton	15,329	Loughborough	10,840
Wednesbury	15,298	Lowesoft	10,663
Dukinfield	15,024	Leigh	10,621
Charley	15,013	Runcorn	10,434

Leek 10,045
Ajoutez y encore soixante et dix villes de 5 à 10,000 habitants ; cent quatre-vingt-sept villes de 2 à 5,000 habitants.

§ 4

LA LOI MUNICIPALE DE 1835, 5 ET 6 GUILL. IV., C. 76.

C'était le devoir naturel de l'administration whig, après l'application du bill de réforme de rétablir dans la constitution des villes l'égale pondération des droits et des devoirs. On établit, pour ce motif, le 18 juillet 1833, une commission royale d'enquête et on lui donna la mission « d'examiner avec la plus grande activité possible l'état actuel des corporations municipales de l'Angleterre et du pays de Galles, de réunir des informations au sujet des défauts de leur organisation, de rechercher les rapports de leur juridiction et pouvoirs, le mode d'administration de la justice et tous les autres rapports; ainsi que le mode d'élection et de nomination des membres et employés de ces corporations, les priviléges des bourgeois et autres membres de celles-ci, et la nature ainsi que l'administration des revenus et des fonds desdites corporations. » La commission composée de 20 membres réunit les matériaux relatifs aux diverses corporations municipales en cinq volumes principaux, et publia ensuite, en réunissant les principaux résultats, un rapport général : *First report of the Commissioners appointed to inquire into the municipal corporations of England and Wales*, Ord. to be printed 30 mars 1835, avec la proposition de réformes semblables et générales pour tout le système.

Ce rapport dit en se résumant :

« Même là où ces institutions subsistent dans leur forme la moins imparfaite, et là où elles sont administrées de la manière la plus honnête, elles sont insuffisantes pour les besoins actuels de la société. Dans leur état réel, elles subsistent sinon comme

source de maux positifs, dans la majorité des cas, tout au moins sans être celle d'aucun avantage général. La perversion des constitutions municipales dans un but politique a amené le sacrifice des intérêts locaux au gré des vues de parti; de là s'en sont suivies fréquemment la corruption et la démoralisation du corps électoral. »

« Enfin, nous avertissons Votre Majesté que parmi les habitants de la grande majorité des villes incorporées règne un mécontentement général, selon nous légitime, une défiance à l'égard des conseils communaux se composant par cooptation, dont les pouvoirs ne sont pas soumis au contrôle de la bourgeoisie, dont les actes et procédures sont tenus secrets, et qui ne trouvent pas de contre-poids dans l'influence de l'opinion publique, — une méfiance à l'égard des magistratures municipales, qui rend l'administration locale de la justice suspecte et est souvent accompagnée du mépris des personnes, par lesquelles la loi est maintenue, — un mécontentement découragé sous le poids des impositions locales, tandis que les revenus, qui devraient être appliqués au bien public, sont rendus étrangers à leur objet légal, et souvent dissipés au profit d'individus, souvent prodigués à des objets démoralisateurs!

« Nous tenons donc comme de notre devoir d'exposer à Votre Majesté, que les corporations municipales subsistantes ne possèdent et ne méritent pas la confiance et l'estime de leurs subordonnés et qu'une réforme radicale doit être opérée, avant qu'elles puissent devenir des instruments utiles et efficaces de l'administration locale (1). »

(1) A ce rapport général et à ces six volumes in-folio de matériaux viennent se joindre ensuite les rapports additionnels du 25 avril 1837 (relatif à Londres et à Southwark), du 6 août 1838 (relatif à quelques villes qui étaient omises antérieurement) et une table générale : *Analytical Index to the Reports, etc., Ord. to be printed* 15 *july* 1839.

La *nouvelle littérature* sur la loi municipale anglaise renferme en majeure partie des compilations. Il faut cependant citer : Archbold's *Municipal corporation Act*, 1836, in-12; W. Glover, *Practical Treatise on the Law of municipal corporations*, 1841, in-8°; A. J. Stephen's *Treatise on the municipal corporation Act*, Ed. 2, I, II, London, 1847, in-8°; C. Rawlinson's *Municipal*

On ne pouvait méconnaître que la classe gouvernante, dans l'intérêt de ses rapports de prépondérance au Parlement, avait défiguré le « self-government » précisément en cet endroit où il aurait eu un sol particulièrement favorable. La réunion d'une grande population dans un étroit espace, le besoin d'une administration plus énergique de la police, et diverses institutions sanitaires, la facilité et l'embellissement avaient fait, des villes sur le continent, le siége principal de l'activité particulière de la bourgeoisie. La résistance du parti « tory » à cette époque méconnaissait, quant à la grande valeur des anciennes corporations, la *loi supérieure*, *on peut même dire absolue de légale pondération entre les droits et les devoirs*, dans l'État. La perversion de ce principe, dans les corporations municipales, ainsi que la fausseté chronique du rapport des voix entre les comtés et les villes avait conduit à considérer précisément *ces abus* comme la vie normale, vraiment conservatrice de l'État. Elle avait réuni en une résistance factieuse tous les intérêts qui se rattachaient à quelque abus. Dans de pareilles circonstances, aussi peu favorables, le ministère « whig » devait à la hâte rédiger une nouvelle loi municipale en tenant compte des majorités à sauvegarder. Elle fut présentée le 5 juillet 1835 par lord John Russel, passa par la discussion et fut publiée le 9 septembre 1835 sous le titre « An act to provide for the regulation of municipal corporations in England and Wales, 5 et 6 Guill. IV, c. 76. » De moindres adjonctions sont contenues dans le stat. 6 et 7 Guill. IV, c. 103 (augmentation de la sphère municipale); 6 et 7 Guill. IV, c. 104; 1 Vict., c. 78-81; 16 et 17 Vict., c. 79. Pour l'Écosse on publia un acte particulier, 3 et 4 Guill. IV, c. 76; pour l'Irlande 3 et 4 Vict., c. 100.

La loi municipale est rédigée relativement avec assez de précision en 142 paragraphes. Elle déclare à son début qu'il a été trouvé nécessaire « de modifier de la manière suivante » les

corporation Act, Ed. 5, by W. N. Welsby, 1863, in-8°. Parmi les *Reports* postérieurs de la Chambre des communes il faut citer : *Report on the operation of the municipal Reform Act on the Privileges and Private Property of the freemen of cities and boroughs in England and Wales*, 1840, n° 456, t. XI. pag. 1.

chartes municipales existantes des villes reprises sous les énumérations *A* et *B*, « en abrogeant toutes les lois, statuts et usages, et toutes les chartes, concessions et lettres patentes, pour autant qu'elles sont inconciliables ou qu'elles sont contraires aux prescriptions de ces actes. »

L'étendue externe de sa valeur, son ressort d'application, en un mot, est, lors de la publication, de 178 villes, savoir : de 128 dans l'index *A*, auxquelles se trouve assuré aussitôt une administration distincte de la police (*commission of the peace*); 50 dans l'index *B*, dont on conserve l'administration spéciale de la police. Parmi elles il y a aussi en même temps 93 « parliamentary boroughs », dont la banlieue municipale fut, ensuite de l'acte de réforme 2 et 3 Guill. IV, c. 64, étendue en partie, et pour lesquelles la loi municipale s'applique maintenant à cette circonscription plus étendue, tandis que les autres conservent leurs anciennes limites. D'après le recensement de 1841, ces 178 villes renferment 2,195,164 habitants. Dans le § 141 de la loi municipale *sa concession ultérieure* à d'autres villes par charte royale, se trouve réservée. Une pareille charte peut être accordée sur la demande par pétition des habitants domiciliés, avec avis favorable du « privy council » (ministère d'État); cependant le journal officiel doit au moins un mois auparavant faire connaître le moment où la petition sera prise en considération. Sous ce rapport la loi municipale a été finalement accordée à 30 villes (1).

(1) La commission d'enquête de 1835 trouva 285 localités dans lesquelles il existait nominalement une corporation. Dans un grand nombre cependant toute administration municipale avait disparu depuis longtemps; en tout cas la vitalité leur manquait. C'est ainsi que 89 demeurèrent d'abord sans modification; la seule importante parmi elles était la cité de Londres, qui demeura sans modifications par suite de circonstances particulières (voyez § 10 plus bas). Le recensement de 1851 a pris la peine de fixer avec précision la situation de ces *dormant and extinct corporations*, et donne dans le tableau 18, t. I, pag. CVII, un aperçu d'où il résulte que la majorité d'entre elles compte un peu moins ou plus que 1,000 habitants, onze ont 2,000 habitants et plus, trois 3,000, une 4,000, quatre 6,000 âmes. Pour environ 24 localités il existe encore une « corporation » active; pour les autres il

D'après sa *teneur* la loi municipale embrasse trois domaines :

I. L'objet *de l'administration municipale* n'est pas étendu par la loi, il se restreint aux trois points capitaux : 1° administration communale économique, c'est à dire administration de la fortune municipale, des impôts municipaux, établissement du personnel administratif, quelques batisses, parfois le pavage des rues, l'éclairage et le nettoyage publics; 2° l'administration de la police, les fonctions de juges de police et de juge d'instruction et celles de l'administration des prisons; 3° la justice repressive ordinaire dans les « quarter sessions municipales. » Il faut à ce propos rappeler encore une fois que l'assistance des pauvres et toutes les charges et prestations imposées aux paroisses n'appartiennent pas à l'administration municipale (1).

n'y a pas d'employés municipaux sous leurs fonctions, on s'il y en a, ils n'ont leurs fonctions que nominalement.

Les *introductions postérieures* se rapportaient pour la plupart à de très importantes localités, et spécialement jusqu'an recensement de 1851, on y comprend les localités suivantes de 20,000 habitants : Manchester 303,382, Birmingham 232,841, Sheffield 135,310, Bradford (York) 103,778, Brighton 69,673, Blackburn 46,536, Devonport 38,180, Halifax 33,582, Ashton-under-Lyne 30,676, Tynemouth 29,170, South Shields 28,974, Warrington 22,894, Wakefield, 22,065. Les localités ajoutées au recensement de 1861 ne sont pas non plus, au moins en partie, sans importance : Rochdale (38,114), Hanley (31,953), Burnley (28,700), Stalybridge (24,921), etc.

Un ancien relevé des villes soumises à la loi municipale se trouve dans les *Parliamentary Papers*, 1852, n° 347, t. LIII, pag. 245. Un index de celles qni ont pétitionné pour y être soumises, dans les *Parl. Pap.*, 1853, n° 267, t. LXXVIII, pag 335. On a refusé à quelques villes leur demande à cause de motifs locaux particuliers. La riche statistique réunie à cet égard se trouve dans le *Journal of the statistical Society*, t. V, London, 1842, pag. 97-168; puis encore d'après le recensement de 1841.

D'après les décisions de la loi municipale il n'anrait pas fallu de loi nonvelle pour l'étendre à d'autres villes. Mais à cause de certaines difficultés techniques particulières, il y a cependant encore eu des actes parlementaires confirmatifs, 11 et 12 Vict., c. 93; 13 et 14 Vict., c. 52; 18 et 19 Vict., c. 31.

(1) L'objet de l'organisation municipale sera examinée avec plus de précision dans les §§ 7-9. Le relevé de Fletcher dans le *Statistical Journal*. t. V, pag. 133, donne les neuf objets suivants de l'administration municipale : 1° l'administration de la justice locale; 2° les juges de police et les juges d'instruction; 3° l'administration des prisons; 4° l'administration de la fortune municipale et la levée du *borough rate* complémentaire; 5° l'inspection

II. *L'institution de bourgmestre, d'un conseil et d'employés municipaux* a continué à exister d'après son idée fondamentale; seulement simplifiée, libérée des anciens abus, et organisée uniformément. Chaque ville a, 1° un bourgmestre (*mayor*); 2° des conseillers (*aldermen*), qui ne sont en réalité que des membres du conseil communal nommés pour un temps plus long; 3° un conseil choisi par la bourgeoisie (*common council*). La direction de l'administration municipale économique consiste essentiellement, outre le bourgmestre et le conseil, en un greffier municipal, un receveur municipal et d'autres employés rémunérés, selon les besoins; la direction de la police administrative consiste en une commission de police composée de conseillers. Les fonctions de juge de police et de juge d'instruction, sont exercées par des juges de paix municipaux nommés par le roi, auxquels en tout cas appartient aussi le bourgmestre; assez souvent on nomme à cet effet un juge de police rémunéré. La justice répressive dans le tribunal correctionnel municipal « quarter sessions » est rendue par un juge municipal rémunéré nommé par le roi, « recorder » comme seul juge avec adjonction d'un jury municipal.

III. *L'organisation de la sphère de la bourgeoisie* est en fait le

économique des états municipaux, la nomination et la démission des employés municipaux et la publication de statuts; 6° le pavage, l'éclairage, le nettoyage, l'entretien et l'amélioration des égouts, canaux, et souvent des institutions particulières relatives aux eaux; 7° l'entretien des bâtiments publics; 8° docks et débarcadère; 9° l'administration des institutions de bienfaisance. (Dans les villes *non incorporées* les cinq premiers points sont du ressort des juges de paix du comté; les quatre derniers à des *commissioners* spéciaux, qui, lorsqu'il existe un besoin sous ce rapport, sont d'habitude institués par un acte local.) — Cet ordre doit être encore simplifié, la juridiction civile particulière des villes a cessé d'exister avec l'institution des nouveaux tribunaux de district (§ 9 in fine). L'administration des prisons est rattachée à celle de la police (§ 8) et on y détaille la publication des statuts. L'administration des institutions charitables se trouve toujours sous l'administration de commissions spéciales nommées par le lord chancelier; les ports forment en général une administration particulière, le pavage des rues, l'éclairage et le nettoyage au moins dans la majorité des cas. Le domaine fortement rétréci et presque indigent se réduit donc en fait aux trois rubriques indiquées plus haut.

rétablissement du principe du moyen âge : « resident householders paying scot bearing lot. » On voulait réunir de nouveau complétement à l'association communale les habitants domiciliés ayant régulièrement pris part aux fonctions de juré, aux fonctions honorifiques municipales, et aux impôts municipaux; on arriva ainsi à une série de prescriptions restrictives, mais on conservait dans ces limites l'ancien droit de vote traditionnel et *égal* pour la bourgeoisie. La première liste de bourgeois dressée depuis lors en 1835 comprenait 124,650 « burgesses ».

Les principes développés en ces trois paragraphes 1 à 3 doivent être repris et développés davantage encore en série inverse : § 5 à 9.

§ 5

L'ORGANISATION DE LA BOURGEOISIE (1)

Bourgeois, « burgess » au sens de la nouvelle loi municipale (§ 9) est chaque Anglais adulte et mâle, qui possède comme « occupier » quelque part, au 31 août, une habitation, un magasin, un comptoir ou une boutique dans la ville, et l'a aussi possédé l'année courante et deux années entières auparavant, — et qui, durant ce laps de temps, a aussi été habitant domicilié d'une maison dans la ville ou dans une circonscription de sept milles, — qui en même temps, pendant délai, a été, pour cette propriété foncière, imposé à toutes les taxes des pauvres et à toutes les taxes municipales, et les a réellement payées (déduction faite des six derniers mois) — et n'a pas reçu de secours de l'assistance des pauvres durant les douze derniers mois — et se trouve en conséquence dûment inscrit sur la liste des bourgeois.

Comme condition préalable naturelle, il faut être majeur (21 ans) et posséder la nationalité, n'être pas *alien* (étranger).

(1) Loi municipale, §§ 2, 5, 9, 24 (29-46).

Les conditions positives du cens consistent dans le : « resident householders » du moyen âge, « paying scot, bearing lot ».

Les bases saines du moyen âge cependant n'ont, en résultat final, pas encore été retrouvées, en pratique, pour le droit civil municipal.

1. *Resident householders :* c'est à dire le bourgeois doit appartenir avec *sa personne* et *son ménage* aux éléments *fixes* de la commune. Il s'y rattache, d'une part, *la possession stable*, à laquelle s'incorpore le ménage dans la commune, par conséquent la possession réelle d'une maison, d'un magasin, d'un comptoir ou d'une boutique dans le ressort de la ville; soit que cette possession soit à titre de propriétaire ou de locataire (occupier) : d'autre part, le *domicile personnel* dans la ville ou dans les environs à un mille et demi. Et afin que le bourgeois ainsi établi puisse être considéré comme un élément *durable* de la commune, cette exigence de domicile est étendue à un espace de temps de près de trois ans (1).

2. *Paying scot :* c'est à dire ne doit être bourgeois que celui qui contribue réellement, par sa propriété foncière située dans la ville, à l'impôt communal, local ordinaire « poor rate », à l'impôt judiciaire et de police municipale « borough rate », et aux autres dépenses communales, c'est à dire qu'il faut qu'il ait été taxé pendant sa période de domicile de trois ans et qu'il ait réellement payé ces impôts. Mais afin d'éviter les

(1) Dans l'exigence de *resident householders*, il fallait tenir compte des mœurs anglaises, d'après lesquelles chaque ménage possède sa maison particulière. Lorsque (comme en Écosse) des étages de maisons et d'autres habitations sont louées séparément, on comprend par là la possession d'une habitation séparée. Mais les conditions énoncées plus haut doivent être cumulées, la coutume d'après laquelle les négociants et les industriels possèdent une maison d'habitation séparée de leur siége d'affaires et souvent à une distance importante de la ville, s'étendant toujours davantage, et les hautes classes recherchant avec un goût particulier une habitation rurale hors de la ville. La question de savoir si l'exigence d'un domicile de *trois* ans n'est pas en ce sens trop rigoureuse, est discutée depuis longtemps; mais elle est adoucie, parce que le possesseur *ab intestat*, ou à titre héréditaire, ou par mariage, contrat de mariage, ou possesseur d'une provende ou d'une charge peut s'attribuer la possession de son auteur (§ 12).

chicanes, on ne regarde pas au paiement effectif des derniers six mois. Au contraire, l'élément qui est l'indice de la destruction d'un ménage indépendant, l'acceptation de secours de l'assistance des pauvres durant les douze derniers mois (avant le 31 août), enlève le droit de bourgeoisie active. Il s'y rattache tous les secours, aumônes ou pensions émanant de l'administration municipale des pauvres ou de fondations municipales; mais pas seulement le simple secours médical dans ces institutions, ni la simple admission des enfants à un enseignement reposant sur la bienfaisance (1).

3. *Bearing lot :* c'est à dire que la bourgeoisie ainsi limitée est de nouveau appelée tout entière au service du jury (§ 121 — en abrogeant les priviléges d'exemptions antérieurs), en les forçant à accepter d'autres fonctions communales. Assurément l'expérience a appris que la bourgeoisie ainsi limitée supporte d'une manière très inégale le service de l'administration communale (2).

(1) L'exigence du *paiement de l'impôt* (*paying scot*) fut développée sans conséquence, en ce que l'on ne permettait pas le paiement des charges communales dans les petites locations par le propriétaire de la maison (*compounding rates*). Lorsque les taxes ne sont pas payables par l'« occupier » usufruitier, mais par le propriétaire foncier, le locataire de la maison, de l'entrepôt, du comptoir ou de la boutique peut lui même être imposé pour la taxe des pauvres et demander d'être, moyennant paiement du dernier terme d'imposition dûe, admis sur la liste des bourgeois (§ 11). Les lois postérieures, 13 et 14 Vict., c. 99; 21 et 22 Vict., c. 43, déclarent, que l'« occupier », sans plus, est même dans ce cas autorisé à voter. Cette contradiction qui s'étend de plus en plus a dégrevé dès maintenant 1/3 des petits locataires, de tout impôt, les délie de tout intérêt et de tout lien avec l'administration municipale, ne peut se terminer d'une manière logique qu'avec leur exclusion légale, qui existe déjà en fait.

(2) Dans le second organisme communal qui trouve son centre dans l'assistance des pauvres (chap. VII à X), c'est à dire presque exclusivement dans le paiement de l'impôt, le principe de l'électorat réparti en six classes est venu à prévaloir. Dans l'administration municipale les petits imposables sont exclus en grand nombre par les exigences positives du droit civil; au contraire les personnes obligées de servir dans les emplois communaux et dans le service du jury conservent leur droit électoral complet et semblable. Dans le système communal de l'administration des pauvres le plus petit imposable possède aussi sa part assurée, mais il n'y a qu'une portion

Le *devoir de supporter les fonctions publiques* « bearing lot » a conduit partout, dans les organisations du moyen âge, à la notion de la pairie, c'est à dire à la participation *égale* au même droit, parce que les prestations *personnelles* (guerre, justice, police) étaient le centre de gravité de la vie communale et que les contributions *pécuniaires* n'étaient que des accessoires, des compléments insignifiants et secondaires. Sur cette base étaient nées les anciennes organisations municipales, par l'organisme d'une « court leet ». Cette idée fondamentale est aussi maintenue dans la loi municipale; elle fonde une vie communale plus énergique et répond aux anciennes notions juridiques. On place donc dans cet ordre d'idées encore la principale part d'importance, dans les prestations *personnelles* des bourgeois et employés communaux, le service du jury et celui de « special-constable ». Seulement, dans le développement, on remarque que cette égalité est seulement nominale. La masse des petits locataires et des classes ouvrières ne peut aujourd'hui, pas plus qu'au moyen âge, supporter le service honorifique traditionnel. Cette participation est isolée; le devoir de servir est maintenu avec la plus grande négligence et ne fonde plus de société viable entre voisins.

La nouvelle organisation de la vie communale rendit en outre nécessaire un système officiel d'enregistrement des bourgeois (§ 15-24, loi municipale). Les inspecteurs des pauvres rédigent chaque année, le 5 septembre, les listes matricules des personnes de leurs paroisses qualifiées pour jouir du droit de bourgeoisie. Ces listes doivent êtres exposées du 5 au 25 septembre; à ce jour les réclamations contre l'adoption sans droit ou l'omission d'un nom sont reçues par le greffier municipal. La liste des réclamations est appendue huit jours

du droit électoral. C'est ainsi que ce second système se rencontre avec le premier, sans fonder une conscience vivante de l'union dans les mêmes devoirs publics. Il est dans la nature des choses que les deux systèmes doivent se fondre de plus en plus avec le temps, et que cette fusion réagisse en outre sur le droit électoral au Parlement. Mais on n'a pas encore découvert le véritable principe de leur fusion.

avant le 10 octobre à la porte extérieure de la maison de ville ou à un autre lieu approprié à cet effet. Dans la première moitié d'octobre le bourgmestre tient alors avec les deux assesseurs (*assessors*) élus par la bourgeoisie une session officielle, en y citant les inspecteurs des pauvres, le greffier paroissial et le receveur de la taxe des pauvres, dans laquelle les réclamations sont jugées, en suivant les formes juridiques (en entendant sous serment ou sous forme sacramentelle) d'une manière sommaire. Jusqu'au 22 octobre, le greffier municipal peut enfin réunir les listes rectifiées dans un livre, qui sert, du 1er novembre jusqu'au 1er novembre suivant, comme liste ordinaire des bourgeois municipaux (*burgess roll*), la base des élections (1).

L'importance du droit de bourgeoisie ainsi délimité doit être *communale*, au contre-pied des droits des corporations antérieures, qui étaient devenus partie politiques et partie de droit privé (servant à la classe gouvernante et à son administration de parti). La valeur principale du nouveau droit civil consiste, pour ce motif, *dans la participation aux élections communales*, par laquelle les employés communaux devaient redevenir les hommes de confiance de ceux dont ils administrent les affaires, et devaient rendre compte à ceux dont ils dépensent l'argent. D'autre part le nouveau droit civil n'est rattaché à aucun avan-

(1) *La rédaction de la liste des bourgeois* est une nouveauté. Dans l'ancienne organisation des *courts leet*, lorsque l'assemblée des bourgeois se réunissait encore périodiquement pour les affaires courantes, et que chacun connaissait son voisin, il ne fallait certainement pas de *liste de bourgeois particulière*. Mais il en fallait une, lorsqu'un acte d'élection était, à de longs espaces de temps, la seule affaire qui réunit *toute* la bourgeoisie. La procédure introduite à présent répond aux formes habituelles des affaires de l'administration des juges de paix. Pour les listes matricules et les listes de réclamations, la loi municipale donne des formules légales, *D*, nos 1-5. Les frais sont pris sur les dépenses d'administration générale de la ville. Les abus existants dans la rédaction des listes des bourgeois dépendent en majeure partie de l'indifférence de la population des grandes villes, et du défaut d'habitude des classes urbaines de l'administration communale. L'année qui suivit l'introduction de la loi municipale, les mêmes commissaires jurisconsultes (*revising barristers*), qui eurent à réviser les listes pour les élections parlementaires, furent aussi chargés de la révision des listes électorales municipales.

tage lucratif : la décision qui se rencontre auparavant dans les chartes de corporation, par laquelle seulement les bourgeois ou les membres de certaines guildes municipales étaient autorisés à tenir certains magasins et à exercer certains métiers et certains commerces à l'exclusion de tous autres, est expressément abrogée (§ 14). Le nouveau droit de bourgeoisie, reposant, conformément à sa destination originaire, sur des obligations personnelles, ne peut être non plus acquis d'aucune autre manière qu'en remplissant les qualités énumérées plus haut et requises pour la bourgeoisie : residence, « scot and lot. » Personne ne doit désormais être admis sur le « burgess roll » (*la liste des bourgeois*), sans ces conditions préalables (§ 13). Le retour à cette organisation de droit privé doit être empêché absolument pour l'avenir.

D'après l'ancienne constitution corporative, le droit civil était acquis par la naissance, le mariage ou le service, c'est à dire par la descendance légitime d'un bourgeois, par le mariage avec la fille ou la venve d'un bourgeois, par l'apprentissage durant sept ans chez un bourgeois, par une concession spéciale ou par achat. Ces titres de droit privé ont perdu leur importance pour le nouveau droit civil actif. Les circonstances existantes reposant sur des éléments de caractère différent en partie politique et en partie de droit privé, il fut nécessaire, soit à cause de la constitution parlementaire, soit à cause des droits privés, de réserver les trois droits suivants :

1. *Là où l'ancien droit de bourgeoisie municipale conférait un droit électoral au Parlement*, on l'a *conservé* pour la personne qui en est actuellement dotée et on le continue encore par la naissance et par l'apprentissage. Le greffier municipal doit dans ce but rédiger un rôle particulier des anciens bourgeois (*freemen's roll*) contenant les habitants de la ville qui, d'après la loi municipale, ne sont pas bourgeois, mais concourent aux votes du Parlement (§§ 4, 5).

Cela était commandé plutôt par des motifs politiques que par des motifs communaux. On avait de bons motifs de ne pas enlever aux petits électeurs municipaux le droit électoral, parce

qu'ils renfermaient les éléments des classes ouvrières proprement dites, par conséquent du tiers état actuel, et parce que l'abrogation de leur droit électoral aurait dépopularisé les élections parlementaires. Ce droit électoral réservé perdure surtout pour les *personnes* qui le possédaient lors de l'introduction de la loi municipale, et se continue encore par la *naissance* et l'*apprentissage*. Un nouvelle concession et l'achat (*gift and purchase*) sont cependant expressément abrogés (§ 4); le titre d'acquisition par mariage l'est tacitement : ce droit électoral, d'après le bill de réforme, se perd aussi par le changement d'habitation (1).

2. *La jouissance des droits privés actifs* est réservée aux anciens bourgeois, « freemen » et à leur famille (§ 3), et cet antique droit civil est encore toujours acquis par la naissance, par le mariage ou par l'apprentissage, mais il ne l'est pas par concession ou par achat. Les droits de cette espèce déjà existants, consistant dans la participation aux droits de pâturage, d'extraire la tourbe, d'affouage, de participation aux revenus, etc. (réunis dans le *Statistical Journal*, t. V, pag. 133), étaient souvent d'une valeur importante, et souvent acquis à titre onéreux. La réserve est rendue sans danger par la clause que le montant des distributions à faire ainsi (*percipienda*) ne peut pas dépasser l'excédant de ces revenus, subsistant après le

(1) Les rapports parlementaires les plus récents renferment des aperçus précis et *minutieux sur le nombre des électeurs parlementaires*. Les *Parl. Pap.*, 1858, n° 31, t. XXXIV, pag. 363, donnent pour la population des cercles électoraux, le nombre des électeurs, la propriété foncière imposable et la somme de l'impôt foncier. Les *Parl. Pap.*, 1858, n° 63, t. I, contiennent encore d'une façon plus détaillée les diverses paroisses et les degrés des imposables. Une statistique instructive des élections parlementaires est donnée spécialement par les *Journals of the Statistical Society*, t. XX, pag 176, 182, 185. La population totale des cercles électoraux municipaux comportait, en 1851, 7,433,000 âmes, parmi celle-ci, 410,929 électeurs enregistrés (taxés à 1,231,475 pour la taxe des pauvres). Le nombre des électeurs municipaux était, en 1837-38, de 321,369; en 1846-47, de 372,258; en 1852-53, de 404,393. Le bill de réforme subordonnant le droit électoral ordinaire à 10 liv. de loyer annuel, tandis que les anciens droits électoraux municipaux sont réservés de la manière accoutumée, les électeurs constituent actuellement

paiement des sommes dues pour l'impôt de la ville, pour les traitements municipaux et pour les autres obligations imposées à la caisse municipale. Les anciens bourgeois jouissant aussi de ce droit sont portés sur le « freemen's roll », le « mayor » décide des réclamations tendant à y être porté.

3. *Les exemptions traditionnelles des habitants des octrois et droits municipaux* (tolls and dues) sont abrogées pour l'avenir,

une double catégorie que le *Statistical Journal*, t. XX, pag. 176, récapitule de la manière suivante, d'après les listes complètes de 1846-47 :

NOUVEAU DROIT ÉLECTORAL MUNICIPAL

Location de 10 à 15 liv.	92.039
— 15 à 20 —	45.890
— 20 à 25 —	29.741
— 25 à 30 —	23.645
— 30 à 40 —	30.982
— 40 à 50 —	20.079
— 50 à 70 —	21.992
— 70 à 100 —	14.754
— Plus de 100	20.096
Total.	298.218

ANCIEN DROIT DE VOTE RÉSERVÉ

Freemen, Burgesses and Liverymen	48.984
Freeholders and Burgess tenants	3.787
Scot and lot voters	7.701
Potwallers	2.597
Corporate officers.	30
Diverses qualifications réunies	14.997
Autres	2.226
Total.	80.142

En tenant compte de quelques doubles paiements, le statisticien angla s évalue la somme totale des *freemen voters*, des électeurs

pour 1837-38 à 79,607 habitants
— 1846-47 à 71,289 —
— 1852-53 à 60,565 —

chiffres qui manifestent l'extinction progressive des anciens électeurs par qualification. La proportion des électeurs, d'après la valeur locative, est évaluée pour 1851-52 à 83.8 p. c., et celle des électeurs, d'après l'ancien droit, à 16.2 p. c.

mais les « freemen » existants au 5 juin 1835 et leur famille les conservent encore personnellement à condition de fournir les prestations corrélatives usuelles en ce cas.

Sont expressément réservés aussi les droits particuliers des universités d'Oxford, de Cambridge et de Durham, divers droits des Cinq Ports et des « Dockyards ».

§ 6

LE BOURGMESTRE, LE CONSEIL COMMUNAL ET LES EMPLOYÉS MUNICIPAUX.

Au lieu des noms divers que portaient antérieurement les corporations, et qui sont reproduits dans les index *A* et *B* de la loi municipale (mayor, aldermen and burgesses; bailiffs, burgesses and communalty; portreeve aldermen and burgesses, etc.), on trouve désormais le titre semblable : « Mayor, aldermen and burgesses de la ville de N. », nom sous lequel les droits antérieurs de la corporation devaient être exercés (loi municipale, § 6). La commune ainsi organisée exerce cependant seulement l'administration municipale économique et la police administrative, tandis que la justice répressive et les fonctions de juge de police forment un organisme différent.

I. *Le bourgmestre et le conseil communal*, représentant ordinaire de la commune pour l'administration communale proprement dite, consiste dans le *mayor* (bourgmestre) et dans les « town councillors » (conseillers communaux) qui élisent ensuite un comité plus restreint d'aldermen. Le nombre des *councillors* (12-48) et des *aldermen* (4-16) est réparti dans les index *A* et *B*, ajoutés à la loi municipale et proportionné à la grandeur des villes. Le « mayor », les « aldermen » et les « councillors » forment ensemble l'autorité délibérante « the council » le conseil (§ 25). Les parties sont donc, d'après la série de leur organisation :

(1) Loi municipale, §§ 6, 25, 70, 98, 103.

I. *Les councillors, députés municipaux, conseillers communaux*, etc., doivent être des bourgeois ayant le cens le plus élevé, ayant une fortune mobilière ou immobilière de 500 liv. ou imposés pour la taxe des pauvres sur pied d'une maison ou d'une autre propriété d'un loyer annuel de 15 liv. Dans les villes qui sont divisées en 4 « wards » ou davantage (grandes villes pour la plupart de plus de 20,000 habitants), ce cens est doublé. Ne sont pas éligibles les ecclésiastiques des diverses confessions, les employés municipaux rémunérés, les personnes se trouvant en relations contractuelles avec la commune ou leurs associés. L'élection des conseillers communaux a lieu le 1er novembre annuellement par l'ensemble des bourgeois, « burgesses, de telle façon qu'ils sortent annuellement par tiers et qu'on en élit un tiers de nouveaux. Le mode d'élection est fixé dans les §§ 32, 36, 47, 48, de la loi municipale. Sont électeurs tous les bourgeois, mais les seuls bourgeois. Le fonctionnaire présidant au vote est le bourgmestre avec deux assesseurs élus, « assessors ». Les heures d'élection sont de neuf à quatre heures. L'élection a lieu par billet électoral, sur lequel chaque électeur inscrit un nombre de personnes suffisant et le signe de son nom, il remet ce « voting paper », ce bulletin, aux commissaires électoraux. On peut poser trois questions à chaque électeur : quant à son identité, s'il a déjà voté à cette élection. Les bulletins électoraux sont envoyés moyennant un faible droit. Toutes les fonctions des commissaires électoraux et des employés communaux sont sanctionnées par des amendes de 50 à 100 liv. — Dans les villes, qui se divisent en plusieurs wards (loi municipale §§ 39-46), les bourgeois forment des *circonscriptions électorales* particulières pour les élections municipales, pour lesquelles on rédige alors des listes particulières, *ward lists*, et pour lesquelles on choisit deux assesseurs particuliers. La division des villes en semblables circonscriptions (en tenant compte le plus possible de l'ancienne division en districts) fut abandonnée à des commissaires jurisconsultes, « revising barristers », après l'introduction de la loi municipale. Ceux-ci, d'après certaines règles et sur la confirmation du ministère,

devaient diviser le nombre des députés municipaux à élire entre les districts. Chaque bourgeois est inscrit dans le ward où se trouve sa terre. Les wards n'ayant rien à administrer, ils sont demeurés des divisions électorales sans cohésion et sans vie. Liverpool fut divisé en 16 wards, 4 villes en 8 à 12 wards, 24 en 5 à 8 wards, 20 en 2 à 4 wards, les autres sont demeurées sans division. La ward élit un nombre de conseillers communaux déterminé et divisible par 3 (1). — La représentation

(1) *Le principe de la représentation* de la bourgeoisie est presque complétement développé d'après les nouvelles idées dans le conseil communal. Dans le projet de loi primitif il n'y avait pas de *cens d'éligibilité* pour les *counsillors* et les *aldermen*; la Chambre des lords insista sur ce principe, en conformité avec le principe fondamental de la constitution anglaise, d'après lequel les hautes classes sont préférées pour les fonctions honorifiques à cause des prestations plus élevées, et par correspondance par un cens passif. Dans les actes locaux, créant les *commissioners* pour de nouvelles administrations, il y avait presque toujours ce cens d'éligibilité et partout à peu près dans la même proportion. La loi municipale fut introduite en présence d'une aspiration générale des *middle classes* municipales à participer à l'administration. Les notions de ces époques et de ces classes ne réclament que le droit *électoral*, le droit de conférer les fonctions, l'influence politique, et pas le *self-government*. Correspondant à ces notions, le projet de loi municipal ne comprenait pas d'*aldermen*, mais seulement un conseil communal, qui *dirige* tout avec le bourgmestre élu (c'est à dire fait soigner tout par des commis) comme dans les lois municipales françaises des provinces du Rhin. La Chambre des lords, comme représentant de l'organisation légale et administrative du pays, exigea au contraire un magistrat permanent, indépendant, administrateur à la manière de la constitution municipale allemande. Le résultat fut la transaction indiquée plus haut, d'après laquelle un troisième du conseil communal forme un comité plus restreint, ayant des fonctions plus durables, et qui s'est montré encore toujours en pratique comme l'un des meilleurs éléments de la loi municipale et a donné aux nouvelles administrations municipales quelque consistance. D'après des décisions spéciales les conseillers sont d'ailleurs délivrés du service du jury et ne sont pas éligibles comme *coroners* ou comme *recorders*.

Des lois additionnelles relatives aux élections municipales sont : 6 et 7 Guill. IV, c. 105, § 5; 1 Vict., c. 78, §§ 1, 11, 14, 18, 25, 26; 3 et 4 Vict., c. 47, § 1; 6 et 7 Vict., c. 89, §§ 1, 2, 3, 5; 15 et 16 Vict., c. 5 (*Corporations Acts*); 16 et 17 Vict., c. 79 (*the municipal Corporation Act*, 1853, particulièrement quant aux élections complémentaires). Par 1 et 2 Vict., c. 15, les *quakers* et séparatistes, par 8 et 9 Vict., c. 52, les juifs sont expressément déclarés éligibles aux fonctions municipales.

de la bourgeoisie est complétée par les *assessors* et les *auditors*. Les *assessors* sont adjoints au président d'un bureau électoral, dans chaque district électoral; ils sont nommés par la bourgeoisie comme les députés municipaux, afin d'aider le bourgmestre dans la révision des listes électorales, et dans la direction des élections. Ils doivent avoir la même capacité que les « councillors », mais ne peuvent pas être en même temps députés municipaux (§§ 37, 43). Les *auditors* sont deux réviseurs des comptes qui représentent la bourgeoisie lors de la réception des comptes de la ville, ils sont élus de la même manière, et sur les mêmes conditions de capacité que les conseillers communaux.

2. *Les aldermen* (conseillers) forment un comité plus restreint au sein du conseil communal, dont la proportion est du tiers des conseillers (loi municipale, §§ 25, 26). Ils sont élus par les conseillers communaux pour six ans, parmi eux ou parmi les autres personnes éligibles. De trois en trois ans la moitié d'entre eux sort, mais est rééligible. Ils ont une préséance honorifique sur les conseillers municipaux, représentent en certains cas le « mayor », prennent particulièrement part aux commissions administratives, mais n'ont essentiellement que la position de députés municipaux et ne forment pas de collége magistral particulier.

3. *Le mayor* (bourgmestre) est comme les « aldermen » membre intégrant du conseil, et est élu chaque année par le conseil communal tout entier, le 9 novembre, pour une année, parmi les conseillers et les députés municipaux (§ 49). Il est le président régulier du conseil communal, juge de paix à titre de ses fonctions. Pendant l'année de sa charge et pendant l'année suivante, il dirige les élections municipales et parlementaires (§ 57), il est chef de toute l'administration municipale. Sa capacité est donc celle d'un conseiller, sa position plutôt celle d'un représentant d'honneur de la bourgeoisie et d'un président des députés municipaux, que celle d'un chef administratif. Déjà sa position, changeant chaque année, conduit à ce que le secrétaire permanent de la ville, au courant des

affaires (le plus souvent un avoué) devient, malgré sa position modeste, l'âme de toute l'administration.

Les §§ 50 à 56 de la loi municipale contiennent encore des prescriptions générales. Chaque « mayor, aldermen » ou « councillor » élu doit, avant d'entrer en fonctions, signer une déclaration par laquelle il promet de gérer fidèlement sa charge et assure qu'il possède le cens légal. Le refus de se charger d'une fonction électorale municipale est punie de 50 livres d'amende, qui est recouvrée sommairement par le warrant d'exécution d'un juge de paix; pour le refus d'exercer les fonctions de bourgmestre, des statuts locaux peuvent élever l'amende jusqu'à 100 liv. Les motifs d'exemption sont : les infirmités corporelles ou intellectuelles, l'âge de soixante-cinq ans, le service actif à l'armée, dans la marine ou dans l'administration militaire; celui aussi qui remplit une fonction ou a payé l'amende pour refus d'exercice, est exempté pour cinq ans. La banqueroute et le concordat avec les créanciers entraînent la perte des fonctions municipales. L'action d'accepter les fonctions sans posséder la capacité légale est punie de 50 liv. d'amende; la corruption électorale l'est d'une amende analogue et de la perte de l'électorat municipal et parlementaire. Il ne s'agit nulle part de confirmation de l'élection, mais l'admission d'une élection régulière peut être prononcée par *mandamus* des cours royales, comme le quo-warranto des cours royales peut écarter une personne qui n'est pas légalement élue. Des décisions plus précises sur la procédure à cet égard sont contenues dans 9 Ann., c. 20; 32 Geo. III, c. 58; 1 Vict., c. 78; 6 et 7 Vict., c. 89.

La représentation des villes ainsi organisée consistait, en 1835, lors de la première introduction de la loi municipale, en 178 bourgmestres, 1,080 « aldermen » et 3,240 conseillers, et en un nombre correspondant « d'auditors » et « d'assessors ».

Les rapports de l'activité des autorités communales ainsi constituées sont, en général, les suivants :

1. *Les résolutions du conseil communal* (common council)

(§ 69 de la loi municipale) sont l'autorité vraiment décisoire pour les actes de l'administration municipale (principalement économique sous ce rapport). De même que les juges de paix, le conseil communal tient quatre sessions trimestrielles régulières. La première, qui a lieu le 9 novembre, commence par l'élection du bourgmestre, et fixe en même temps l'époque des trois autres. En outre, le « mayor » peut, aussi souvent que cela est nécessaire, convoquer des assemblées extraordinaires, auxquelles il faut convoquer spécialement les membres. Cinq membres ont aussi un droit de convocation, même contre l'avis du « mayor »; mais ils doivent alors indiquer officiellement auparavant l'objet de la réunion et s'y renfermer. Il faut au moins la présence du tiers des membres pour qu'une résolution communale soit valable. Mais pour celles qui portent sur l'adoption d'un statut local (bye-law) il faut la présence des deux tiers au moins des membres. La présidence appartient au « mayor », qui a voix prépondérante en cas de parité de voix. En cas d'absence du « mayor », un « alderman » et éventuellement même un conseiller communal est élu par l'assemblée comme président. Le procès-verbal est tenu par le greffier municipal; les registres aux procès-verbaux sont ouverts à l'inspection de tout bourgeois moyennant un faible droit.

2. *Des comités administratifs* (committees) (loi municipale, § 70) sont toujours formés pour l'administration active de la police sous le nom de « watch committee », le bourgmestre en fait partie *ex-officio*. En outre on peut, de temps en temps, former autant de comités généraux que le conseil communal le juge nécessaire pour l'administration. Les résolutions (acts) de tous les « committees » sont cependant soumis à la confirmation du conseil communal.

3. *Les détails de l'administration et spécialement l'organisation des bureaux et des caisses* sont confiés à des sous-employés rémunérés (§ 58), parmi lesquels se trouvent essentiellement un greffier et un trésorier municipaux.

Le *greffier de la ville* (town clerk) est le secrétaire du conseil communal, il est nommé par lui, tient les procès-verbaux des

débats du conseil communal, est chef de bureau et archiviste des actes et diplômes municipaux, rédige les listes des bourgeois, les listes des anciens bourgeois et les listes des districts; il est « responsable » envers le conseil, il peut être renvoyé par lui, et astreint à une foule d'actes particuliers de sa charge, sanctionnés par des amendes déterminées par des lois spéciales. Il est communément nommé parmi les avoués, avec faculté de révision (*durante bene placito*), et ne peut pas être membre du conseil communal.

Le *trésorier* (treasurer), receveur, est le caissier ordinaire, qui, dans les formes constitutionnelles sur ordre du bourgmestre et du conseil, doit dépenser ou recouvrer les sommes appartenant à la ville. Il n'est plus nommé annuellement, maintenant, mais (*durante bene placito*), et par le conseil communal, 6 et 7 Vict., c. 89.

En outre, le conseil communal peut *résoudre* la nomination *d'autant d'employés municipaux rémunérés* qu'il lui semble *nécessaire, et utile* par conséquent, par exemple des inspecteurs municipaux des bâtisses, des inspecteurs de l'éclairage, du nettoyage des rues, etc.; on peut aussi tenir compte en ce cas de la nature des employés installés autrefois par les corporations. Beaucoup de ces fonctions des anciennes organisations corporatives perdurèrent grâce à cette clause; de nouvelles y furent ajoutées, sans que le législateur ou l'administration de la ville aient paru remarquer le résultat final auquel conduisait cette voie aisée. Traitements, rémunérations, pensions et mode de fournir des cautions de sa charge sont réglées pour tous ces employés par le conseil communal (1).

(1) *Les employés rémunérés des bureaux* sont l'âme d'une semblable constitution municipale. Le *town clerk* jouait déjà un rôle très important dans l'ancienne organisation corporative, comme avoué légal, jurisconsulte consultant et rédacteur des procès-verbaux de la corporation. Il était généralement un *attorney*, qui était nommé en même temps *clerk of the peace*, *clerk to the magistrates*, *attorney to the corporation* et souvent aussi suppléant du juge de la ville. En tous cas il était *registrar* et chef de bureau du tribunal civil de la ville. Il obtenait en règle générale un traitement, mais le plus souvent fort peu élevé. Au contraire, il liquidait ses droits d'avoué pour

Dans les rapports réciproques des corps municipaux, le conseil communal est donc spécialement :

1° *Corps électoral* qui nomme le bourgmestre, les « aldermen », les comités administratifs, le greffier municipal (secrétaire de la ville), le trésorier et les autres employés rémunérés de l'administration centrale;

2° *Corps délibérant* sur l'exposition des taxes municipales, l'application des fonds de la ville, le fermage de la fortune municipale, et pour tous les actes les plus importants de l'administration municipale économique;

3° *Corps contrôlant* pour les comités administratifs nommés pour gérer les maisons de fous des villes, les musées, les instituts et tous les comptes de la ville, avec la coopération des réviseurs des comptes « auditors ».

Comme toute l'administration des pauvres et beaucoup d'autres branches de l'administration communale allemande ne se retrouvent pas ici, l'activité du conseil communal, ainsi que celle des comités administratifs est assez peu marquée, ce qui réagit sur la composition défectueuse des fonctions municipales.

chaque affaire; aussi ses fonctions étaient-elles fort recherchées à cause des liaisons et de l'estime qui découlait d'habitude pour la pratique privée d'un avoué de sa position de secrétaire de la ville.

Les mandats de paiement au trésorier doivent être signés d'au moins trois membres du conseil communal et contre-signés du secrétaire de la ville, dans les affaires judiciaires et de police par la *court of sessions* ou par un juge de paix dans sa sphère de compétence. Le temps et le mode de rendre compte est déterminé par le conseil communal. En cas de refus ou de différence, le receveur est mené devant deux juges de paix qui décident sommairement; les reliquats sont recouvrés par ordre de saisie; ils font éventuellement conduire le rendant compte dans la prison ou dans la maison de correction, en l'y laissant trois mois ou jusqu'après versement de la différence. (Loi munic., §§ 59-60.)

Les employés communaux que l'on trouve créés par l'ancienne administration corporative peuvent être renvoyés par le conseil communal, en leur fixant une indemnité proportionnelle, avec recours au ministère des finances. Pareillement il faut que les nouvelles administrations continuent à payer les pensions déjà en cours aux employés, veuves, enfants, ecclésiastiques, maîtres d'écoles, etc. (§§ 65-68.)

Il est évident que celui qui dirige lui-même l'administration courante ne peut remplir convenablement ni des fonctions d'employé, ni contrôler efficacement l'administration.

II. Lorsque la ville possède une *commission de paix indépendante*, par conséquent un juge de police et un juge d'instruction, il y a sous ce rapport (séparément du bourgmestre et du conseil), les *juges de paix nommés par le roi*, y compris le *mayor*. Dans des villes qui forment un comté particulier, il s'y ajoute encore un shériff électif (loi municipale, § 61). Dans les villes qui possèdent leurs propres *quarter sessions of the peace*, par conséquent une justice répressive régulière, il y a à cet effet un juge municipal rémunéré « recorder », qui siége avec un jury municipal, un « coroner municipal » et un « clerk of the peace ». Pour les autorités communales ainsi organisées, il y a donc maintenant ces trois sphères : 1° administration municipale économique ; 2° police ; 3° justice répressive que nous développerons davantage plus bas.

§ 7

L'ADMINISTRATION MUNICIPALE ÉCONOMIQUE (1)

Cette administration municipale embrasse les points suivants :

1. *L'administration de la fortune territoriale municipale du casuel et des autres revenus de la ville* qui sont reçus par le trésorier pour compte du « burough fund », afin d'être dépensés dans les buts fixés par la loi (loi municipale, §§ 92, 94-97). Les expériences malheureuses, que l'on avait faites dans l'administration des anciennes corporations, ont cependant amené des restrictions dans le maniement des deniers. L'aliénation et l'action de grever la propriété foncière ou la source de la fortune de la ville, et les fermages de plus de trente et un ans sont interdits en règle générale. Une affaire de cette espèce doit-elle être conclue, il faut l'approbation du ministère des finances sur

(1) Loi municipale, §§ 71-75, 87-97.

rapport à lui adressé, qui doit être communiqué préalablement aux bourgeois ; il faut aussi faire connaître auparavant l'affaire à conclure. Hormis ces restrictions, la direction des diverses opérations administratives a lieu par résolutions du conseil communal (1).

2. *Décrétement et levée des impôts municipaux complémentaires*, « *borough rate* » (loi municipale, § 92). Lorsque la fortune active de la ville n'y suffit pas, le conseil communal peut décréter une taxe municipale destinée à couvrir les mêmes dépenses que la fortune municipale, et ce en suivant les principes du « county rate », et avec les mêmes pouvoirs que les juges de paix pour celle-là. Dans ce but, le *common council* possède en leur entier, les pouvoirs des « quarter sessions ». Les ordres pour la levée de l'impôt sont transmis au « high constable » ou au fonctionnaire analogue de la ville qui publie ses avertissements ultérieurs en les adressant aux inspecteurs des pauvres des paroisses. La levée des reliquats est faite par le « mayor » au moyen de warrants d'exécution. La décision des réclamations en matière d'impôts est adressée au « recorder » dans la « quarter session » municipale et éventuellement dans la « quarter session » du comté (2).

(1) Les lois complémentaires sont 1 et 7 Guill. IV, c. 105, 114 ; particulièrement sur les fermages à temps, 6 et 7 Guill. IV, c. 104, § 2 ; sur la vente des patronages ecclésiastiques, 1 et 2 Vict., c. 31 ; en général sur l'aliénation et la mise en hypothèque de la propriété foncière avec approbation de la *Treasury*, 23 et 24 Vict., c. 16. Les revenus des villes dans leur propre fortune pour l'année 1842-43 (non compris Londres) ont été déjà donnés plus haut. Ils se montent : en octrois et droits à 150,244 1/3 liv. ; propriété foncière et recettes diverses à 520,978 liv. Les ports, docks et débarcadères existants qui rapportent annuellement 800,000 liv. sont régis par des actes locaux, et ont ainsi obtenu leurs commissions administratives particulières ; mais parfois aussi le conseil communal forme la commission administrative, parfois aussi une partie de celui-ci. D'après les *Parl. Pap.*, 1862, n° 437, les revenus que l'on en tirait étaient de 2,510,414 liv., et les dépenses de 2,577,653 liv., le superflu étant appliqué à de nouvelles bâtisses, 949,171 liv.

(2) Le *borough rate* a déjà été décrit plus haut, quant à ses particularités (chap. II, § 3) et aux impôts complémentaires qui s'y rattachent : les impôts pour la garde municipale, pour les prisons, pour les musées, les maisons de fous, les prisons de district, ainsi que les lois qui les regissent,

3. *De l'imputation des dépenses municipales légales sur les revenus municipaux.* Les objets les plus importants auxquels s'appliquent les dépenses sont énumérés au § 92 de la loi municipale dans l'ordre suivant : l'extinction des charges contractées constitutionnellement et leurs intérêts; les traitements du bourgmestre, « recorder », juge de police, secrétaire de la ville, trésorier, et autres employés rémunérés; les frais des listes des bourgeois et des districts et les autres frais électoraux; les frais de poursuite répressive, l'entretien des détenus pour répression, la prison municipale, et la maison de correction, les autres bâtiments municipaux; le paiement des constables rémunérés; les autres dépenses nécessaires pour l'exécution de la loi municipale. S'il reste alors un excédant, il peut être, par résolution du conseil communal, appliqué, au mieux des habitants, à l'embellissement de la ville.

Les dépenses municipales forment deux groupes :

1. Frais de justice et de police, qui tombent normalement à charge du « county rate », ainsi qu'ils sont réunis plus haut au § 2, ch. II, en y comprenant l'entretien des ponts (13 et 14 Vict., c. 64). Elles forment dans les villes ayant leur propre commission « of the peace » un fonds criminel et de police; dans les autres villes elles apparaissent comme contributions accessoires payables sur la caisse de district.

2. *Les dépenses locales proprement dites*, telles qu'elles sont d'habitude à la charge de la taxe communale locale (poor rate), (§ 5, ch. II); pour les bâtiments municipaux la construction de nouveaux bâtiments, les réparations (annuellement environ 166,666 2/3 liv.), les frais des marchés et des foires (environ

auxquelles il faut encore ajouter 17 et 18 Vict., c. 71, pour le *borough rate* dans les villes sans loi municipale. Les *Parl. Pap.*, 1840, n° 610 donnent un relevé de 95 villes, dans lesquelles le *borough rate* est levé d'après les lois municipales. Dans l'année 1854 il s'éleva à la somme de 311,953 liv. (*Parl. Pap.*, 1862, n° 437.) Il s'ajoute encore 81 villes dans lesquelles on lève une taxe municipale ensuite d'actes locaux. Elles sont rapportées sous l'index de la loi municipale et confirmées. Le montant total des taxes levées ensuite d'actes locaux particuliers était alors de 142,603 liv.

11,666 2/3 liv.), les traitements des employés et les pensions (environ 83,333 1/3 liv.), les impôts fonciers, les assurances contre l'incendie, etc., les frais des élections parlementaires et les intérêts des dettes municipales. Dans l'ancienne administration des corporations il s'y ajoutait occasionnellement aussi les dépenses pour les cuisiniers, celériers, etc. Le taux des intérêts des dettes municipales s'était, sous l'ancienne administration des corporations, élevé assez sensiblement (*Parl., papers*, 1841, n° 70). Quant à l'autorisation de créer des fonds municipaux pour établir et doter *des bibliothèques et des musées*, il y a les st. 8 et 9 Vict., c. 43; 13 et 14 Vict., c. 65; 18 et 19 Vict., c. 70 (1).

4. *La reddition des comptes municipaux* est réglée au § 93 de la loi municipale de façon que le trésorier tienne un registre complet de l'ensemble des revenus pour être soumis à chaque « alderman » et à chaque député municipal. Aux mois de mars et de septembre, les comptes et toutes les pièces à l'appui doivent être présentés à l'examen des deux « auditors » et d'un nombre de membres nommés par le bourgmestre. Le compte trouvé exact est signé par les « auditors », et ensuite au mois de septembre un extrait du compte doit être publié afin que chaque imposable puisse l'examiner, il est vendu à un prix convenable. Le conseil communal doit aussi chaque année remettre au ministre de l'intérieur un état des revenus et des dépenses d'après une formule prescrite afin d'être présenté au parlement, 6 et 7 Guill. IV, c. 104, § 10; 1 Vict., c. 88, §§ 43, 49. Cet état est indépendant, d'après le § 60 de la loi municipale, du compte à rendre au conseil communal ou à un commissaire nommé par lui.

L'introduction de ces révisions du comptes et la publication des états municipaux fut le contre-poids le plus efficace contre

(1) Un lien au contraire tout à fait occasionnel et extérieur est celui qui fait parfois du conseil l'administration des pauvres, comme à Saint-Ives, où les *aldermen* n'étaient dès l'origine qu'un *select vestry* de la paroisse. A Bristol, à Exeter et dans quelques autres localités quelques membres de la corporation font partie de l'administration des pauvres.

les abus financiers des anciennes corporations, contre l'application des ressources des villes, aux fêtes, aux intérêts privés du « governing body », et spécialement aussi aux corruptions et aux manœuvres électorales sous toutes les formes possibles (1).

5. *L'organisation du système de pavage, d'éclairage et de nettoyage des rues de la ville* (loi municip., §§ 75, 87-89), avait déjà été au temps des anciennes corporations réglée en majeure partie par des actes locaux. (Parmi elles on leva, au temps de l'introduction de la loi municipale, une somme de 142,603 liv., principalement dans ce but, tandis que dans les administrations municipales ordinaires on dut seulement lever 38,319 liv.) La loi municipale s'en tient en général au système existant et relève dans un appendice *E* les divers actes locaux; cependant les commissions peuvent transférer leurs pouvoirs au conseil communal, et par résolution du conseil communal, même ces parties de la ville qui se trouvaient exclues des actes locaux pouvaient y être soumises. Dans les villes dans lesquelles le système d'éclairage du st. 3 et 4 Guill. IV, c. 90 est introduit, on remet à l'avis du conseil communal le point de savoir s'il veut se charger lui-même des pouvoirs des inspecteurs de l'éclairage, à nommer ensuite de cette loi. Par 20 et 21 Vict., c. 50, le § 75 de la loi municipale est maintenant abrogé, et il est décidé que dans les concessions ultérieures de la loi municipale, les pouvoirs, les obligations et les propriétés des « special trusts » existants pour le pavage, l'éclairage, etc., peuvent être transférés au bourgmestre et au conseil (2).

(1) Les comptes municipaux pour 1855 se trouvent dans les *Parl. Pap.*, 1856, n° 350, t. LIX, pag. 321.

(2) Même dans les administrations qui les comprennent dans leur organisation, ces objets forment encore toujours fréquemment une commission administrative spéciale, soit d'après le modèle de la loi municipale, soit d'après la loi 3 et 4 Guill. IV, c. 90. Par 1 Geo. I, stat. 2, c 52, § 9; 9 Geo. I, c. 18, § 3, les sessions trimestrielles, pour les villes et les localités ayant un marché, reçurent le pouvoir d'instituer des *scavengers*, pour pourvoir au nettoyage des rues, pour ordonner les réparations nécessaires et en cas de

6. *L'administration des hôpitaux municipaux et des fondations* (loi municip., §§ 71-74) est placée fondamentalement, à dater du 1er août 1836, sous la direction suprême du lord chancelier, qui doit à cet effet nommer les administrateurs (trusts). Lorsque cependant la corporation agit d'après des lois spéciales et forme déjà exclusivement la commission administrative « ex-officio », elle reste pour l'avenir; puis les commissions, qui existent d'après des lois spéciales antérieures pour un délai déterminé, demeurent sans modifications Pour certains objets communaux le conseil communal nomme un nombre de commissaires adjoints (joint trustees) auprès de la commission ordinaire (1).

Quelque restreinte et indigente que l'administration municipale puisse d'ailleurs paraître, lorsqu'on la compare à une administration municipale allemande, le but principal de la loi de 1835 est cependant atteint : *les abus flagrants de l'administration financière des anciennes corporations sont écartés*. Si l'esprit exact de l'administration communale ne se retrouve pas dans les villes, cela tient à des motifs généraux que nous exposerons plus bas.

nécessité décréter à cet effet des contributions s'élevant au maximum à 2 1/2 p. c. du revenu foncier. On ne fit cependant qu'un usage très peu efficace de ce pouvoir.

(1) Le relevé des *Charitable Funds* est aux *Parl. Pap.*, 1834, n° 460, t. XLV, pag. 1; celui des commissions administratives pour 1837 est dans le *Statistical Journal*, t. V, pag. 167, avec un revenu annuel de 96,856 liv. (La rubrique *Charities* que l'on trouve dans les comptes municipaux indique la part contributive de la commune à ces institutions.) Ce n'est pas un signe favorable pour la confiance dans les administrations municipales, que l'on en séparât fondamentalement les commissions de cette espèce. Une occasion analogue, mais en même temps politique, se trouve dans les prescriptions de la loi municipale, § 139, et dans la loi 1 et 2 Vict., c. 31, qui ordonne la vente des patronages des églises aux *ecclesiastical commissioners*

§ 8

L'ADMINISTRATION DE LA POLICE MUNICIPALE (1)

L'administration de la police municipale comprend les trois sphères de la police administrative, des juges de police et des juges d'instruction, ainsi que de l'administration des prisons et des maisons de fous.

1. La *police administrative* (loi municipale, §§ 76-86) existait dans les anciennes corporations sous une forme passablement en décadence, avec quelques « leet constables », selon l'ancienne coutume; à côté d'eux parfois des *watchmen* par une souscription privée parmi les habitants, ou par des serviteurs de police rémunérés sur pied d'un acte local avec un « board of commissioners », une commission spéciale instituée à cet effet. La loi municipale oblige désormais chaque conseil communal à nommer dans son sein une commission administrative de la police, à la tête de laquelle se trouve toujours le bourgmestre. Pour prendre une résolution, il faut la présence d'au moins trois membres. La commission établit le nombre nécessaire de constables rémunérés et publie des règlements (regulations) « pour empêcher les négligences du service ou les abus, et afin de rendre les constables efficaces dans l'exécution de leurs devoirs. »

Le « committee », ou deux juges de paix, peuvent, en tout temps, renvoyer un constable pour « négligence dans son service ou pour incapacité. » *Deux* juges de paix exercent le pouvoir de répression sommaire à l'égard des abus dans l'exercice de la charge. Les traitements et les rémunérations sont déterminés par décision du conseil communal. Mais le « watch committee » devait rendre compte trimestriellement au ministre de l'intérieur, du nombre des constables établis, de leur armement et de leur équipement, etc. Cela est maintenant abrogé par 21 et 22 Vict., c. 67, § 1.

(1) Loi municipale, §§ 57, 76-86, 90, 91, 98-102, 116, 117, 126-133.

Les rapports des nouvelles *troupes* rémunérées et leur statistique ont déjà été indiqués par relation avec la « constabulary force » en général. Les états de traitement et de rémunérations accessoires sont rédigés en projet par le « watch committee », et confirmés par le conseil communal qui donne les mandats sur le trésorier. Le conseil communal doit aussi mandater les dépenses extraordinaires pour saisie de malfaiteurs, et pour exécution des « warrants » des juges de paix après fixation préalable par les juges de paix. Le « watch committee » peut aussi concéder, moyennant confirmation par le conseil communal, des primes extraordinaires, des gratifications, des traitements de non-activité, pour lesquelles 11 et 12 Vict., c. 14 forment un fonds de pensions. Les constables municipaux ont tous les pouvoirs et tous les devoirs des anciens constables, d'après la « common law » et les actes parlementaires, et ce dans le domaine de la ville, dans celui du comté où se trouve la ville, et particulièrement dans la circonscription de sept milles anglais autour de la ville, et dans toutes les parties de comtés ou « liberties » situées dans ce rayon (1).

(1) Le *watch-committee* sépare le côté économique de l'administration de la police municipale des fonctions des juges de paix. A la tête de la commission se trouve le *mayor*, qui en sa seconde capacité comme premier juge de paix de la ville maintient l'unité avec la compétence des justices de paix. Le principal domaine de cette administration comprend les troupes et les locaux de la police, la fixation des états et la publication des instructions sur le service. En cas d'union de la police municipale à celle du comté, l'administration et le droit de démissionner passent au *chief constable* du comté, le *watch committee* conserve le droit d'institution, s'il n'y est pas formellement dérogé (3 et 4 Vict., c. 88, § 15). En introduisant la loi municipale, toutes les troupes de la police existante des anciennes corporations, ainsi que tous les *actes locaux* pour l'établissement de *watchmen* sont abrogés. Également toutes les institutions de police, qui sont introduites sur pied du *Watching and Lighting Act*, 3 et 4 Guill. IV, c. 90, ainsi que les impôts particuliers fondés sur cet état de choses. Toutes les stations de garde, les armes et les objets d'armement existants doivent être remis à la commission d'administration de la police municipale.

Le *droit d'arrestation* des *constables* est ainsi conçu d'une manière générale, il permet « de saisir toutes les personnes oisives et désordonnées, qu'ils

Comme complément, il y faut ajouter le système des *special constables*, qui devient, à l'exemple du stat. 1 et 2 Guill. IV, c. 41, une institution permanente dans ces villes. Spécialement deux juges de paix ont à nommer, chaque année au mois d'octobre, par « precept » écrit, un nombre suffisant d'habitants, parmi ceux qui ne sont pas légalement dispensés du service de constable, en qualité de « special constables » et doivent leur faire prêter le serment professionnel prescrit par le stat. 1 et 2 Guill. IV. Les hommes ainsi désignés peuvent, en tout temps, être levés par « warrant » d'un juge de paix, lorsque le juge y certifie officiellement que, dans son opinion, la police municipale ordinaire est, en ce temps, insuffisante pour maintenir la

trouvent troublant la paix publique, ou contre lesquelles ils ont un motif légal de croire à l'intention de commettre une félonie. » Ils doivent livrer la personne ainsi arrêtée au *constable* en service de la station la plus proche, afin d'y être gardée en sûreté jusqu'à ce qu'elle puisse être amenée devant un juge de paix. Pour de petits *misdemeanors* le *constable* peut lui-même recevoir caution et libérer le détenu (§ 79). Pour négligences dans son service ou pour désobéissance à un ordre légal, le *constable* peut, sur procédure sommaire devant *deux* juges de paix, être condamné soit à un emprisonnement de 10 jours, soit à une amende de 40 sch., ou renvoyé du service. Au contraire, la résistance, l'assistance ou l'excitation à la résistance est punie sommairement par deux juges de paix par une amende de 5 liv. (éventuellement jusqu'à un mois); ce qui réserve alternativement une procédure répressive ordinaire, et les peines légales sévères contre la résistance devant les tribunaux avec jury.

Dans diverses localités dans lesquelles la loi municipale n'est pas en vigueur, et où il y avait cependant le besoin de semblables institutions, on y a pourvu par des actes locaux. Les clauses qui y sont communément contenues, sont alors « pour ne pas reproduire continuellement les mêmes décisions dans chaque loi », codifiées dans le *Town police clauses Act*, 1847, 10 et 11 Vict., c. 89. Il renferme en 75 articles l'organisation de troupes des police rémunérées d'après le modèle donné plus haut. Les négligences ou les infractions des devoirs professionnels sont punies par deux juges de paix d'une amende de 10 liv. ou d'un emprisonnement d'un mois avec ou sans travail forcé (§ 16). Dans le § 21 et suivant il y a un règlement de police concernant l'obstruction du passage dans les rues, la procédure en cas d'incendie, les lieux de divertissement, les transports salariés, les bains, ainsi que les clauses ordinaires sur le recouvrement sommaire des dommages-intérêts et des amendes.

paix. Les troupes obtiennent par jour une solde de deux tiers de livres.

A cette administration de la police se rattache immédiatement le pouvoir du conseil communal de *publier des statuts locaux*, « *bye laws* » (loi municipale, §§ 90, 91). Ils peuvent être publiés pour le bon ordre et l'administration de la ville ainsi que pour empêcher et réprimer tous ces délits de police, qui sont déjà punissables sommairement par suite d'un des actes concernant la ville. On y peut établir des amendes jusqu'à 5 liv., elles sont éventuellement transformées en un emprisonnement d'un mois, et pour l'établissement et le recouvrement desquels toutes les prescriptions formelles de la loi municipale sur la procédure répressive sommaire, sont appliquables (§ 126-132). Pour accepter un pareil statut, le conseil communal doit être réuni avec au moins les deux tiers de ses membres, et le statut n'entre en vigueur qu'après quarante jours, après qu'un exemplaire rédigé sous le sceau de la ville a été adressé au ministre de l'intérieur et appendu en même temps à la porte extérieure de la maison communale. Durant ce délai de quarante jours, la reine peut, sur avis conforme du « privy council (ministère d'État), casser le statut ou des clauses isolées de celui-ci (disallow). Déjà d'après « le droit commun », le statut ne peut rien contenir de *contraire aux lois nationales, ni contre la constitution* de la corporation, et spécialement il ne peut rien modifier ni au droit électoral, ni au droit d'éligibilité. Il n'y a donc plus lieu de craindre une nouvelle transformation du droit municipal, par suite de ces statuts.

II. *Un juge de police et d'instruction préalable* existe dans chaque ville, par l'institution des juges de paix royaux et par leurs pouvoirs constitutionnels « out of sessions ». Dans les anciennes corporations ils existaient en grand nombre comme « justices by charter », avec des différences importantes des principes de nomination des juges de paix du comté. Généralement ces juges de paix étaient élus, ils ne pouvaient être renvoyés que pour « misconduct » (mauvaise conduite); et par conséquent par procédure judiciaire. Le rapport de la com-

mission d'enquête de 1835 trouva dans 188 corporations de pareils juges de paix municipaux particuliers, qui en exerçaient les fonctions en qualité de *corporators* (tandis que dans 49 petites villes il n'y avait pas de *corporators* juges de paix). Ils étaient presque toujours membres du « common council », et même de la classe des « aldermen » : lorsqu'ils existaient ils étaient généralement élus par le « common council ». Le « mayor » était toujours le *premier* juge de paix de la localité, il examinait généralement la principale masse des affaires de la justice de paix, et restait souvent encore juge de paix « ex-officio » une année après la cessation de ses fonctions. Dans six villes le bourgmestre était en même temps juge de paix « ex-officio » pour le comté voisin. Généralement le « recorder » était choisi parmi les juges de paix, dans beaucoup de grandes villes parmi *tous* les « aldermen », dans quatre villes parmi ceux-là seulement qui avaient rempli les fonctions de *mayor*.

Ce droit d'élire l'autorité en matière de police, devint d'autant plus insoutenable, que précisément dans le nouveau développement municipal, la transformation du travail salarié accusa davantage les antagonismes de classes, et exigea d'une manière plus pressante que jamais, la nomination de tous les juges par le roi. La nouvelle loi municipale *abroge pour ce motif les anciennes justices ou chartes dans toute leur étendue, et introduit le système des juges de paix nommés par le roi dans toutes les villes*, à la seule exception près du bourgmestre élu, qui reste juge « ex-officio » pour son année de service et l'année suivante. Le système est désormais organisé de la manière suivante :

Il existe au moins deux juges de paix sans exception dans toute ville : le *bourgmestre de l'année et celui de l'année précédente*. Tous deux exercent les pouvoirs constitutionnels des juges de paix agissant isolément, comme juge répressif de police et juge d'instruction, lorsque la ville n'a pas reçu la concession d'un droit particulier.

La plupart des villes ont cependant, en outre, leur commission of the peace *particulière*. (Loi mun., §§ 98, 101, 102, 1 Vict.,

c. 87, §§ 30, 31). En tenant compte de l'état traditionnel on en accorda aussitôt une, lors de l'introduction de la loi municipale, à 34 villes rapportées dans l'index *A* de cette loi. On peut en tout cas en accorder une pareille aux villes reprises en l'index *B*, sur pétition du conseil communal, et c'est ce qui a réellement eu lieu dans une proportion assez importante pour que dès la fin de 1839, des 178 villes reprises aux index *A* et *B*, 139 possèdent déjà des commissions particulières. (*Parl. Pap.*, 1840, n° 610.) Cette commission particulière tend à faire nommer par la reine, outre le bourgmestre, un certain nombre de dignitaires municipaux au rang de juge de paix, mais leurs fonctions n'excluent pas, en cas de doute, la concurrence de celles des juges de paix, si la commission n'est pas exclusivement établie avec la clause de non-intervention, ***non intromittant***. En fait et en droit l'exclusivité fut dès lors la règle.

Un autre article de la loi municipale (§ 100) oblige les villes qui ont reçu la concession d'une commission particulière, à établir un local spécial (ou s'il le faut plusieurs locaux) comme *bureau de police* (police office), et à faire porter les frais de la création et de l'institution sur la caisse municipale. Aucun local de police ne peut se trouver dans une auberge ou dans un débit de bières autorisés.

Les juges de paix municipaux n'ont pas besoin de *condition de capacité par propriété foncière*, mais seulement des autres conditions des juges du comté. Ils doivent être domiciliés dans la ville ou dans le circuit de sept milles anglais autour d'elle, s'ils veulent exercer comme juge de paix actif. Les juges de paix municipaux n'ont pas non plus besoin d'être « burgesses ». Ils peuvent, en outre, à l'encontre de la règle ordinaire, pratiquer comme avoués, 6 et 7 Vict. c. 73. Leurs pouvoirs s'étendent à la sphère restreinte de sept milles, avec concours de ceux des juges du comté, mais sans droit de participer au « quarter sessions » du comté et au décrétement du « county rate ». Pour la marche des affaires dans leurs commissions de paix, ils se nomment, à la manière des petites sessions de district du comté, leur propre secrétaire « clerk of the jus-

tices » révocable à leur gré, — communément un avoué qui ne peut être ni membre du conseil communal, ni « clerk of the peace ». Comme ils ne président pas aux « quarter sessions » (dans lesquelles le « recorder » est le seul juge), comme l'administration de la police appartient au « watch committee », et le décrétement des taxes de police au conseil communal; comme l'administration des prisons, celle de tous les fonds municipaux et le contrôle des dépenses de justice et de police appartiennent au conseil communal : les juges de paix municipaux constituent une classe particulière avec des pouvoirs plus restreints.

Le nombre des juges de paix municipaux était indiqué en 1840 comme s'élevant à 1,229. Depuis lors il s'est au moins doublé. D'après un aperçu dans les *Parl. Pap.*, 1859, 2e session, n° 297, les juges de paix nommés à nouveau du 1er janvier 1850 au 7 mars 1859 sont indiqués comme s'élevant à 980 pour 163 villes. Il y fallait ajouter encore 164 juges de paix nommés à nouveau pour 11 villes dans le comté de Lancastre. La majorité des personnes désignées dans les grandes villes manufacturières sont de grands négociants, des propriétaires de fabriques, des médecins; les familles de la *landed gentry*, sont au contraire très faiblement représentés dans cette sphère. Il en résulte en même temps que la concession d'une commission de paix spéciale est devenue une *règle* décidée des corporations municipales (1).

(1) Ces fonctions ont toujours été étroitement rattachées à celles de *mayor*. Déjà dans les anciennes constitutions (Dalton, *Justice*, c. 192) on y avait pourvu en donnant aux *mayors*, même sans commission de paix particulière, les pouvoirs indispensables d'un juge de paix par des lois spéciales, en cas de nécessité pressante : par exemple la police du pain (*assize of bread*), d'après 5 Henri III, stat. 6; l'*assize of ale and beer* d'après 23 Henri VIII, c. 4; le droit d'arrestation, à l'égard des tumultes armés, 2 Éd. III, c. 3; le droit de police répressive contre l'ivrognerie; les pouvoirs des juges de paix en cas de dépossessions violentes, 8 Henri VI, c. 9; l'action contre les maisons de jeu, 33 Henri VIII, c. 9, certains pouvoirs de police industrielle, de police des domestiques, 5 Élis., c. 4; la police des poids et mesures, 8 Henri VI, c. 5; la lecture de la loi martiale, 1 Geo. I, stat. 2

Cette organisation des fonctions des juges de paix municipaux impliquait un *passage au système de juges de police rémunérés*, d'après l'exemple de la capitale. La loi municipale, § 99, décide, que lorsque le conseil communal tient un juge de police rémunéré comme nécessaire, il doit à cet effet voter un statut local et l'envoyer au ministre de l'intérieur. Si celui-ci est d'accord à cet égard, il doit provoquer la nomination d'un juge de police royal, avec qualification juridique (comme avocat ayant une pratique d'au moins cinq ans), qui est cependant nommé, différemment en cela des juges de paix de la capitale, jusqu'à révocation (*durante bene placito*) et touche son traitement sur la caisse de la ville. En cas de vacance, la place ne doit cependant pas être remplie sans nouvelle démarche du conseil communal. Quelque séductrice que parût cette offre, elle ne fut cependant acceptée que dans un petit nombre de grandes villes. Dans le cas d'une concession à nouveau de la loi municipale, on donne le juge de police rémunéré.

Sur la *procédure sommaire* des juges de paix la loi munici-

c. 5, etc. : — décisions spéciales qui ont maintenant perdu leur intérêt par suite de la capacité générale du *mayor* comme juge de paix. D'après la loi municipale, le *mayor* est maintenant juge de paix de par la loi pour l'année de sa charge et pour l'année suivante. Le bourgmestre en activité doit à ce titre avoir la préséance sur tout juge de paix de la ville et avoir la présidence de toutes les assemblées des juges de la ville, 21 et 25 Vict., c. 75. D'ailleurs la législation des droits et des devoirs professionnels des juges de paix, ainsi que celle des sessions, est aussi applicable aux fonctions de juge de paix de la ville. La situation particulière des villes nécessita cependant déjà dans la loi municipale une série de clauses particulières qui se rapportent spécialement aux fonctions des juges de paix municipaux (§§ 7, 9, 101, 103, 104, 107, 109, 111; 6 et 7 Guill. IV, c. 105). Spécialement la division d'une foule d'affaires économiques et administratives rendirent nécessaire pour le conseil communal une série de clauses spéciales, qui se rencontrent dans autant de lois différentes. Le principe général est que tous les actes d'autorité, tous les droits de présentation les plus importants, et les résolutions qui doivent être écartées des influences de parti, ne doivent pas être abandonnés au conseil communal, mais réservés aux juges de paix. Quant à la distribution des licences de débits de boissons et à la nomination des inspecteurs des poids et mesures, voyez maintenant 21 et 25 Vict., c 75. D'ailleurs il serait impossible de réunir les clauses particulières des lois, qui

pale contient (§§ 126-133) encore quelques-uns des principes analogues de la juridiction.

Il est reconnu que les administrations des justices de paix municipales ne sont pas tout à fait, en somme, au même rang que la « landed gentry » dans les comtés. La position des grandes villes et des districts manufacturiers devient, en effet, critique lorsqu'une lutte s'est engagée entre le capital et les associations ouvrières à propos de l'organisation du travail. Alors on doit espérer que le sentiment vivace de l'honneur passera de l'ancienne dans la nouvelle « gentry ». Lorsque ces rapports sociaux (spécialement dans les grandes villes) mettent en danger la position d'impartialité des juges de paix, la substitution de juges de police rémunérés est naturellement indiquée, puisque le système anglais avait toujours été calculé sur la concurrence d'un fonctionnariat honorable et salarié avec les fonctions honorifiques de la « gentry ». La législation récente favorise peut-être l'institution de juges rémunérés, dans une mesure plus grande qu'il n'est nécessaire et prudent.

III. *L'administration des prisons* s'étend d'abord aux maisons de détention de la police (*lock-up-houses*) qui existent maintenant dans à peu près chaque ville et sont administrées par le « watch committee ». Dans la plupart des villes se trouve aussi

modifient l'un ou l'autre point de l'administration des juges de paix dans les villes. D'après 12 Vict., c. 18, chaque séance et chaque acte des fonctions des juges de paix (ou du juge rémunéré de la police) doivent être tenus dans la station de police ou dans un lieu à ce destiné comme *petty session of the Peace* au sens de la loi, et en ont la valeur, et le district pour lequel elle est tenue, comme *sessional division* au sens des lois. Les *quarter sessions* doivent seulement se pourvoir d'un local convenable, et peuvent s'unir à cet effet à un comté, pour avoir un local commun.

Les peines de police dans les villes qui ont leurs propres *quarter sessions* tombent dans la caisse municipale, sauf les pénalités pour octrois, impôts ou postes. Les amendes de 5 liv. sont transformées en emprisonnement ou détention dans la maison de correction jusqu'à un mois, les amendes plus élevées jusqu'à deux mois. L'appel passe aux *borough quarter sessions*, lorsqu'elles n'existent pas aux *county quarter sessions*. Il n'y a pas de *certiorari*. En cas d'action en recours, la protection légale couvre aussi les juges de paix municipaux.

un local pour les détenus préventifs. Dans celles qui ne possèdent pas de justice criminelle particulière (*court of quarter sessions*) il doit exister de par la loi tout au moins une « gaol » et une maison de correction, soit exclusivement pour la ville ou en commun avec un comté ou une autre ville. L'état des choses autrefois très défectueux sous certains rapports, s'est amélioré par la loi générale sur les prisons, 4 Geo. IV, c. 65; 5 Geo. IV, c. 65. L'administration imposée dans la loi des prisons est ainsi divisée dans les villes :

1. Les *pouvoirs économiques* des « quarter sessions » du comté sont dans les villes attribués au *conseil communal* (§ 116), spécialement le pouvoir de régler les états, de décréter des taxes complémentaires des prisons, les résolutions sur l'édification, l'agrandissement et la réparation des bâtiments, ainsi que la nomination des comités d'administratiou des prisons et les résolutions relatives aux écoles de réforme (*reformatory schools*).

2. Les *juges de paix*, au contraire, conservent la nomination du personnel et le pouvoir de publier des règlements, 2 et 3 Vict., c. 56, § 1; 1 Vict., c. 78, § 38.

L'administration des *maisons de fous municipales* se trouve organisée d'une manière analogue, pour autant que dans les comtés elle appartienne aux « quarter sessions »; le rapport économique est attribué au conseil communal, et la publication des règlements et des « orders » est réservée aux juges de paix (1).

(8) Voyez l'exposé fait antérieurement au chap. IV, sect. IV, § 5. Par 5 et 6 Vict., c. 53, la création permanente de *district prisons* pour l'usage commun des comtés et des villes se trouve favorisée; le comité d'administration de la prison est alors composé d'un juge de paix que les *quarter sessions* du comté nomment et d'un autre que nomme la session générale des juges de paix municipaux. L'administration des maisons de détention de la police est abandonnée à celle-ci.

Sur les institutions pour les fous, voyez § 6 *ibid.* Les villes qui n'ont pas au moins six juges de paix, doivent s'unir au comté et peuvent y être annexées même contre leur gré par le ministre de l'intérieur, 16 et 17 Vict., c. 97, §§ 9 et 10. Le *committee of visitors* est, soit nommé par le conseil communal, soit par les juges de paix (§§ 129, 2, 7, 131, 28, 11, 12). Les principes sont sous ce rapport très compliqués.

§ 9

LA JUSTICE RÉPRESSIVE MUNICIPALE « BOROUGH QUARTER SESSIONS » (1)

Les anciennes chartes municipales avaient concédé avec assez peu de système la justice répressive aux villes. Des 234 corporations qui furent étudiées par la commission d'enquête et examinées plus particulièrement en 1833, 43 n'avaient pas de justice répressive, ou celle-ci dormait, 67 en avaient une concurrente avec les juges de paix du comté, 124 une exclusive. Dans 43 villes la concession s'étendait à toutes les félonies, et dans les autres elle offrait différents degrés. La magistrature composée d'une manière si surprenante, en grande partie de juges de paix élus, exerçait ces pouvoirs à peu près à la manière des « quarter sessions » du comté, mais souvent aussi au moyen d'une « commission of gaol delivery », conférée périodiquement. Le jury qui s'y rapporte était composé par le greffier de la ville ou par un autre employé inférieur. Il ne consista bientôt plus qu'en membres de la corporation (*freemen*) et en habitants sans différence. Au premier cas le nombre était souvent beaucoup trop faible, comme à Pontefract, où 26 « freemen » seulement se trouvaient sur la liste générale, ou à Harverfordwest, où sur 141 bourgeois on n'en pouvait convoquer en tout cas que 50, et où il était devenu proverbial, qu'il était impossible d'obtenir une condamnation contre un bourgeois. Ces circonscriptions des tribunaux de répression étaient surtout de proportions trop peu uniformes. Dans les villes comme Bath, ayant 50,000 habitants. les délinquants devaient être renvoyés, à 18 ou 50 milles anglais, devant la juridiction répressive, tandis qu'à Winchelsea, avec 772 habitants, à Dunwich, avec 232 habitants, la ville possédait la juridiction de vie et de mort sur les « capital felonies ». La direction des procès, dans

(1) Loi municipale, §§ 103, 125, 62, 64

les petits tribunaux des villes, par de simples avoués de la classe inférieure, était reconnue dangereuse. La position du « town clerk » était souvent très douteuse, en ce que comme secrétaire du juge d'instruction, comme « attorney for the prosecution », comme remplaçant des « recorders », il convoquait en même temps le jury. Mais plus équivoque encore était peut-être la position des juges de paix eux-mêmes, qui appartenaient, comme membres du conseil, essentiellement à un parti. (*Report*, 1835, pag. 39.) La *loi municipale* abroge pour ce motif, a partir du 1er mai 1836, toute justice répressive appartenant aux membres des corporations ensuite d'une loi, d'un statut, d'une patente, d'une concession ou d'une charte, qu'elle consiste dans le droit de nommer des juges de paix, ou dans celui des fonctionnaires des corporations d'agir comme juge de paix (§ 107). Au contraire, il est laissé libre aux villes, qui ont une « court of quarter sessions » particulière, ou qui souhaitent d'en conserver une, de pétitionner à cet effet auprès de la reine et son conseil (loi mun., § 103). Il y a alors à exposer les motifs de la demande, l'état de la prison existante et le traitement que la ville consent à concéder au juge. La demande est-elle accueillie, la reine nomme pour la ville ou même pour plusieurs villes en commun, une personne propre aux fonctions de juge municipal, « recorder » à vie (un avocat ayant cinq ans de pratique) *quamdiu se bene gesserit;* il tient alors comme juge unique les « borough quarter sessions » avec un jury municipal, au moins quatre fois par an ou plus souvent, selon l'approbation du « recorder » ou selon les ordres de la reine. Cette cour vaut comme *court of record*, avec la compétence répressive ordinaire des « quarter sessions » du comté. Au mois de mars 1838 il existait 79 villes importantes qui avaient reçu concession de cette justice répressive (*Parl. Pap.*, 1838, n° 939); plus tard le nombre est encore augmenté. Un aperçu sur les « quarter sessions » de 84 villes avec le relevé des cas jugés par elles se trouve dans le *Report* ou *Public Prosecutors*, 1855, pag. 25, 2051. La justice d'amirauté qui anciennement avait aussi été concédée à certaines villes est abrogée moyennant

quelques modifications locales (loi mun., § 108, 109). La justice répressive municipale se compose, d'après ces nouvelles institutions, des éléments suivants :

1. *Le recorder, juge municipal* (loi mun., §§ 103-106), juge royal à vie, qui est en même temps juge de paix dans le domaine de la ville, avec préséance honorifique dans l'administration après le « mayor ». Il unit *de facto*, d'après la loi, dans sa personne, comme le « chairman » dans les « quarter sessions » du comté, le droit de prononcer au nom des juges réunis. Il possède en outre les pouvoirs des juges de paix sur la police des poids et mesures, 5 et 6 Guill. IV, c. 63, § 17, il forme l'instance d'appel contre les jugements de répression des juges de paix agissant isolément, contre les « orders of removal » dans les affaires de l'assistance des pauvres et dans quelques autres cas; mais pas en cas de refus d'une demande de licence. Les positions de « recorder » et de son remplaçant à Londres sont très importantes, où il est en même temps le juge civil (il jouit d'un traitement annuel de plus de 3,500 liv.).

En cas de maladie ou d'absence nécessaire le « recorder » peut, avec l'approbation du conseil communal, sous son seing et son sceau, nommer un avocat ayant une pratique de cinq ans en qualité de *deputy recorder*, pour la session présente ou la plus prochaine « quarter session » (loi mun., § 103; 6 et 7 Vict., c. 89, § 8). En cas d'absence du « recorder », le « mayor » peut aussi ouvrir la cour, et exiger les cautions de procédure, mais il ne peut pas entreprendre d'affaires judiciaires (loi mun., § 106). S'il est présumable à l'avance que les « quarter sessions » dureront plus de trois jours à cause de l'accumulation des affaires, il peut avec l'assentiment du conseil communal nommer un *assistant barrister* ayant la même capacité, dont le choix doit être approuvé par le ministre de l'intérieur, et qui tient alors une seconde cour de justice, analogue à la division des « quarter sessions » du comté.

2. *Un clerk of the peace* est nommé avec pouvoirs analogues à ceux auprès des « quarter sessions » du comté, par le conseil communal. Celui-ci fixe le tarif de ses droits comme pour les

« clerks to the justices », sous la confirmation du ministre de l'intérieur (loi mun., §§ 105, 124, 125).

3. *Les grands et petits jurys nécessaires pour les quarter sessions municipales* (loi mun., §§ 121-125) sont organisés de telle façon, que le « clerk of the peace » convoque, sept jours avant la séance, le nombre de jurés nécessaires pour le jury d'accusation, et en outre de 36 à 60 personnes pour le service du jury de jugement. La liste ordinaire des bourgeois (burgess list) sert en même temps comme matricule du jury, puis qu'après abrogation de toutes les exemptions antérieures par privilége, tradition ou loi, la bourgeoisie est encore une fois appelée tout entière au service du jury.

Sont seuls exempts du service actuel du jury les membres en fonction du conseil communal, les juges de paix municipaux, le trésorier et le greffier. Le service particulier du jury aux sessions trimestrielles municipales, tant dans l'intérêt des habitants obligés au service, que du jury lui-même, était un motif capital pour la conservation de « quarter sessions municipales », particulières. Les bourgeois astreints au service du jury municipal sont dispensés de celui du comté; les villes sans juridiction criminelle particulière, au contraire, fournissent leur contingent au jury du comté. Personne ne doit y faire service plus d'une fois par an. Assurément cette étendue du service n'a qu'une apparence de vitalité, car les petits locataires, en masse, sont hors d'état de supporter les fonctions honorifiques, motif pour lequel la contrainte sous ce rapport est maintenue par le « recorder » d'une manière très peu précise, on pourrait même dire très peu énergique.

4. *Un coroner municipal* (loi mun., §§ 62-64) est nommé à vie (quamdiu se bene gesserit) pour les villes ayant des « quarter sessions » particulières, par le conseil communal, avec la sphère d'affaires ordinaires pour le ressort des *borough quarter sessions;* il a droit aux droits légaux sur la caisse de district, avec le devoir de rendre chaque année compte au ministre des cas de morts violentes.

Le rapport de juridiction des « quarter sessions » des villes à

celles des comtés est déterminé par les §§ 110-117 de la loi municipale d'une manière générale, en ce sens que les cas de répression des villes, qui ont perdu leur juridiction criminelle spéciale, appartiennent aux tribunaux criminels du comté; que les juges de paix du comté ont par conséquent une juridiction criminelle complète, de même que réciproquement les villes qui ont des « quarter sessions » spéciales excluent le comté. Il est naturel que les contributions des villes ayant des « quarter sessions » spéciales ne se joignent plus au « county rate », V. 12 et 13 Vict., c. 82; tandis qu'au contraire les villes qui ne les possèdent pas doivent payer à la caisse de district les frais des poursuites répressives, celle-ci compte avec la caisse de l'État, et en cas de discussion le stat. 5 Geo. IV, c. 58, introduit une procédure arbitrale. Lorsqu'une ville emploie en même temps la prison du comté ou d'une autre ville des compensations analogues aux frais de justice ont lieu, 13 et 14 Vict., c. 91; 14 et 15 Vict., c. 55. Par 5 et 6 Vict., c. 53 §§ 36 et suiv., on permet, afin de mieux délimiter les circonscriptions des tribunaux de répression, une réunion de portions de comté, en un *district court of sessions;* en ce cas le juge de la ville doit devenir le « recorder » du district ainsi réuni, et de même des fonctions de « clerk of the peace ». Les listes des jurés sont formées pour tout le district et y ont leur valeur.

La loi municipale §§ 118 120 confirme encore la *juridiction civile trouvée dans les villes*, qui a cessé bientôt après par l'introduction des nouveaux tribunaux de district. D'après les statistiques de la commission de 1833, il y avait encore une juridiction civile dans 116 villes, dans 57 en cas d'actions de toute espèce, dans d'autres à l'exclusion des actions foncières, et même tantôt sans restriction du montant, tantôt jusqu'au taux d'une certaine valeur, en variant de 2 à 200 liv. Cette juridiction civile était en général mal administrée, composée de juges insuffisants, et malgré le besoin de tribunaux locaux elle était en décadence complète. Le juge président était très communément le « mayor », par suite la désignation souvent reproduite de « mayors court ». Souvent à côté de lui agissent les « bai-

liffs » ou le « recorder », parfois aussi quelques « aldermen » comme juges assesseurs. Dans un grand nombre de cas le « recorder » n'avait cependant aucune part aux affaires du tribunal civil. Le « town clerk » soignait généralement comme chef de bureau la plupart des affaires officielles, souvent aussi avec le droit de représenter le juge; dans un grand nombre de villes, il était en pratique le seul juge. Les affaires judiciaires inférieures qui étaient soignées par le « sheriff's office » au nom des tribunaux royaux, telles que les insinuations, les exécutions, les rapports sur celles-ci, étaient du ressort des « bailiffs » ou des « sergeants-at-mace ». Un jury civil n'était plus réellement en usage que dans les tribunaux de quelques grandes villes. Comme cause principale de décadence le rapport de la commission d'enquête de 1835 (pag. 41, 42) indique : les défauts de capacité professionnelle des juges des villes, et le défaut de confiance dans les juges par suite de la composition partiale de toutes les fonctions des villes. « Peu de minutes suffisent dans cette constitution pour transformer le négociant et le client en juge et partie. » Un motif ultérieur était la facilité d'évoquer chaque affaire d'une pareille cour aux cours royales et l'inclination naturelle des avoués de préférer poursuivre l'affaire auprès de la cour supérieure (1).

(1) Sur la juridiction civile qui existait autrefois dans les villes on trouve maintenant un aperçu, accidentel seulement, dans la statistique judiciaire la plus récente, qui embrasse en même temps les restes des anciennes juridictions patrimoniales, pour autant qu'elles existent encore en une couple de cas isolés, par suite de motifs locaux. La statistique de la justice civile pour 1860, *Parl. Pap.*, 1861, t. LX, 2e part., pag. 656, donne spécialement un aperçu des trente-quatre *boroughs, hundred and manorial courts* dont la juridiction civile est considérée comme encore subsistante. Dans huit *courts* il n'y avait plus eu de procédure en 1860; l'une d'entre elles (*Wakefield manor court*) n'avait pas fourni de rapport. Dans huit d'entre elles le nombre moyen des procès ne comporte que vingt-trois cas. Parmi ces trente-quatre anciens tribunaux civils locaux, il y a vingt anciens tribunanx municipaux et parmi eux la *sheriff's court* de Londres qui décide à peu près la moitié de toutes les affaires encore existantes ; puis cinq *hundred courts*, puis *Blackburn hundred court baron, Bradford manor court, Egremont court baron*, la *court baron* de l'hôpital des invalides de Greenwich, l'*Ostwestry court of*

§ 10

L'INSTANCE SUPÉRIEURE DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE

Au dessus de l'ensemble de l'organisation municipale se trouve une *instance supérieure* avec la double destination d'une part de maintenir les droits indépendants de la *corporation*, d'autre part de la ramener dans les limites légales en cas où elles seraient dépassées, tant en haut qu'en bas.

Le fractionnement des fonctions officielles dans l'organisation municipale anglaise, comparé aux constitutions municipales complètes de l'Allemagne, rend difficile de donner un aperçu de cette position vis-à-vis des autorités supérieures, et même d'après le mode d'exposé des Anglais, elle le rend méconnaissable pour nous. Il est pour ce motif opportun de rappeler préalablement, que les éléments des constitutions municipales allemandes existent ici sous un autre groupement, mais cependant en allant au fond des choses d'une manière complète.

1. *Les éléments d'un magistrat allemand se trouvent dans la position du « mayor » et des juges de paix.* Par les fonctions des juges de paix municipaux, les devoirs importants de l'instruction préalable répressive et ceux de juge de police sont une

record, Peterborough court of common pleas, Pontefract court of record, Withaven court baron for the manor of St-Bees et les deux *courts chanceliers* des universités d'Oxford et de Cambridge. Le chiffre total des plaintes formées fut de 17,356 de moins de 20 sch. et 2,248 de plus de 20 sch. — 267 cas furent jugés avec jurys, 5,870 cas sans jury. Des cas jugés, 5,119 le furent par la *sheriff's court* de Londres, 453 à la cour de Newcastle, 149 à celle de Bristol, 154 à celle de Liverpool. Il faut encore citer séparément de ce qui précède la *lord mayor's court* de Londres, le tribunal du lord-maire avec 3,487 plaintes. La *sheriff's court* de Londres a été récemment placée pour sa procédure au rang des tribunaux de district ordinaire par 15 Vict., c. 77.

Sur les rapports actuels des tribunaux de district, quant aux procès civils, voyez plus haut chap. III, § 7. La juridiction particulière des cinq ports a elle aussi été abrogée par la suite par 18 et 19 Vict., c. 48.

partie de l'administration locale. Avec ceux-là précisément concourent la police industrielle et morale, la police de la mendicité, les décrets en matière de police des auberges et brasseries, la police des routes, la police du travail, le jugement des difficultés en matière d'apprentissage et de salaire, en un mot toute la juridiction des juges de paix agissant isolément dans l'étendue développée aux paragraphes 1 à 24, chap. IV, sect. II pour le ressort de l'administration locale. Il s'y ajoute par la sphère d'affaires des petites sessions de district (§ 3, sect. III, chap. IV) la nomination des divers employés inférieurs, la juridiction des difficultés en matière d'entretien des routes, le jugement des réclamations en matière de taxe des pauvres et la concession des licences industrielles. Comme, en outre, la moitié environ de ces villes ont également obtenu une « court of quarter sessions », il s'y ajoute encore une justice répressive municipale particulière, tandis que les autres affaires des « quarter sessions » (§ 3 à 5, sect. IV, chap. IV), se répartissent entre les juges de paix, le « recorder » et le conseil communal d'après des principes particuliers. Pour cette sphère d'affaires, il y a maintenant une majorité de hauts employés *nommés en fait à vie*, sous la présidence annuellement renouvelée du « mayor », qui correspondent aux éléments stables de l'ancienne constitution municipale allemande.

2. *Les éléments d'un conseil communal allemand se retrouvent dans les « aldermen » et le « council » sous la présidence du « mayor »* qui, dans cette position, est un président du conseil communal changeant annuellement. Ce corps représentatif élu est assez indépendant dans l'administration de la fortune municipale, le décrétement et la levée du « borough rate », la résolution relative aux dépenses municipales (dans cette sphère plus étroite), et souvent aussi il délibère sur le système de pavage, d'éclairage et de nettoyage des rues, il exerce le contrôle des comptes. Pour une série de résolutions qui sont attribuées aux « quarter sessions » du comté (§ 3, sect. V, chap. IV), principalement les actes de l'administration de la fortune publique et le droit de présentation, par l'effet de la loi, le conseil com-

munal *est mis directement au lieu et place des « quarter sessions »*. Il concourt aussi en particulier à la création de la commission administrative de la police et à l'administration du système des prisons et des maisons d'aliénés.

3. *Les parties de l'administration municipale qui, selon les idées allemandes manqueraient encore, tombent dans la sphère des paroisses*. Pour l'assistance des pauvres, la ville forme soit une association indépendante des pauvres, soit une partie d'une plus grande union, dans laquelle agit un conseil élu de l'assistance des pauvres, mais auquel appartiennent cependant aussi les juges de paix comme membres « ex officio » (§ 104). Pour les affaires d'entretien de voirie et pour les nouvelles institutions sanitaires, et pour la police des bâtisses, les paroisses diverses forment leurs « boards » élus (§§ 111-115, 120); dans les affaires de la loi sur les routes, les juges de paix conservent cependant une juridiction très influente (§ 121). La plupart des villes renferment plusieurs paroisses qui sont perceptibles dans les listes spéciales du recensement. Pour les « parliamentary boroughs », les *Parl. pap.*, 1862, n° 33 donnent maintenant le résumé suivant. Dans 17 villes seulement, il n'y a qu'une paroisse; dans 98 villes, il y eu a 2 à 5; dans 43 villes, 6 à 10; dans 18 villes, 11 à 15; dans 5 villes, 16 à 20. Les paroisses sont plus nombreuses encore dans les villes suivantes : Winchester, 21; Droitwich, 21; Radnor, 22; Ipswich, 22; Oxford, 22; Tower-Hamlet, 22; Bristol, 24; Canterbury, 26; Aylesbury, 27; Exeter, 27; York, 38; New-Shoreham, 42; Norwich, 44; Cricklade, 51; East-Retford, 85; City of London, 127.

L'instance supérieure correspondante à l'ensemble de cet organisme se règle d'après lui et d'après ce principe fondamental, que l'administration locale municipale, ainsi que toute l'administration intérieure du pays ne doit pas être soumise aux décisions matérielles des chefs mobiles des départements ministériels.

I. *Afin de maintenir intacte l'indépendance de la corporation, on a le moyen légal du « Mandamus »*, par lequel les constitutions municipales sont placées sous la protection des cours royales, d'une part contre les tendances centralisatrices, d'autre

part contre les abus possibles des partis politiques. Le « Mandamus », sous cette forme d'application, reposait déjà sur l'ancienne pratique, qui, après diverses expériences, fut formulée d'une manière plus précise par 9 Anne, c. 20. Le « Mandamus », sous ce rapport, n'est pas un moyen légal discrétionnaire, mais *un moyen légal ordinaire* accordé à tous les employés et membres d'une corporation, s'ils croient être illégalement privés de leurs fonctions ou de leur droit corporatifs. Par « Mandamus », on exige la production et la communication des livres et comptes de la ville, pour tous les intéressés qui y ont droit. (Blackstone III, 110). Par « Mandamus », on exige l'admission d'une personne aux fonctions et aux places dans une corporation, lorsqu'elle y est légalement autorisée, et le possesseur d'un emploi est légalement protégé contre les tentatives de le renverser faites par une autre personne. Par « Mandamus », aussi les droits municipaux constitutionnels et autres franchises d'un bourgeois ou « freeman » sont mis en action. Il en est de même pour l'élection périodique du « mayor », 11 Geo. I, c. 4, et pour les élections complémentaires rendues nécessaires par la vacance. La pratique a étendu cela à l'exigence des élections de tous les autres employés qu'il faut élire annuellement ou autrement, d'après une série de décisions judiciaires, spécialement aussi quant à l'admissibilité et à la réinstallation d'un « alderman », d'un « common councilman », d'un « liveryman », d'un « town clerk, bailiff, clerk of the peace, treasurer, parish clerk, churchwarden, overseer, surveyor of highways », etc. « Comyn Digest tit. Mandamus A. ». Il s'applique contre les juges de paix, qui se refusent à recevoir les serments professionnels d'une personne ayant capacité. Le « Mandamus » décide de ce titre légal au droit civil. Sur tout ce domaine aussi la ferme et semblable application des lois du droit public est exigée par les cours royales. Pour ce motif précisément cependant l'application pratique sur ce domaine aussi se trouve restreinte à un petit nombre de cas, les principes s'étant fixés par la pratique, et la certitude que le droit réel est exigible ayant empêché les tentatives d'abus par les partis.

Comme moyen légal inverse, il y avait originairement le (writ of quo waranto), destiné à ce que les corporations, en sortant de leurs pouvoirs constitutionnels et en s'emparant de droits appartenant à la souveraineté de l'État, fussent ramenées dans les limites légales. Par la corruption du personnel judiciaire sous les Stuarts, ce moyen légal amena la cassation en masse des chartes des villes, et laissa ainsi des souvenirs odieux. Par 9 Anne c. 20 on introduisit une procédure simplement fiscale qui, comme information « in nature of quo warranto » sur proposition d'un intéressé (relator), peut être introduite avec acceptation de la cour royale, contre toute personne qui s'empare sans droit d'une fonction civile ou d'un droit communal (against any person usurping, intruding into, or unlaw fully holding any franchise in office in any city, borough or town corporate), avec une procédure fort simplifiée. Par 32 Geo. III, c. 58; 7 Guill. IV, et 1 Vict. c. 78; 6 et 7 Vict. c. 89, la durée de cette poursuite est restreinte. L'usurpation d'une place de « mayor, alderman » ou « burgess » se prescrit, d'après la nouvelle loi municipale, par douze mois après l'élection, ou le moment auquel l'accusé manquait de capacité à cet effet. Par suite de la légalité stable des rapports de droit public, l'application de ce moyen légal est maintenant excessivement rare et presque inouï.

II. *Contre les actes isolés de l'autorité municipale et du conseil communal, les intéressés possèdent isolément la même instance d'appel* que pour les actes correspondant de l'administration du comté. Les « orders » et convictions des juges de paix municipaux dans leurs fonctions de juge de police, spécialement aussi par conséquent dans la juridiction de la police de sûreté, de l'industrie, des mœurs, des routes et du travail, passent au « recorder » dans la « quarter session ». Quant à la juridiction dans les sessions, pour cause de licences, de débits de boissons, de difficultés en matière d'entretien de routes, de réclamations en matière d'impôt, il y a pareillement lieu à « appeal », d'après les principes des §§ 3 et 4, sect. IV, chap. IV. Pour certaines affaires, cependant, le conseil communal rem-

place les « quarter sessions ». Au dessus de celle-ci vient alors l'instance suprême des cours royales, afin de maintenir, d'après les principes du § 2, sect. VII, chap. IV, dans les questions de principe les plus importantes, par évocation (certiorari), par référé (special case), en procédure par mandat (mandamus), l'application uniforme et le maintien du droit administratif. Enfin, comme complément il y a pour les questions d'organisation et de traitements, le ministre de l'intérieur.

III. *Pour l'administration municipale économique* les résolutions du conseil communal sont, dans la majeure partie, des cas de dernier ressort (§ 7 chap. V). Pour les mandats de paiement du conseil communal on a, afin de maintenir l'ordre légal, réservé le « certiorari » aux cours royales, 1 Vict. c. 78, § 44. D'autres principes, au contraire, régissent les parties de l'administration communale *qui sont réservées aux paroisses.* Pour l'administration des pauvres et pour la police sanitaire et des bâtisses, il y a un droit étendu d'inspection des autorités de l'État (§ 11, chap. VIII, 2, 4, 5, chap. IX). Pour autant que s'applique la juridiction des juges de paix sur cette sphère (§ 3, chap. VIII, 3, chap. IX, 6, chap. X), le cours de l'instance est également ici réservé aux cours royales.

L'idée fondamentale, que l'instance supérieure de toute vie communale s'organise d'après le fait précis auquel elle s'adapte, et que l'indépendance des communes consiste précisément en ce que ce pouvoir supérieur ne s'étend pas plus loin que ne le commandent les circonstances, se trouve développée ici en des détails spéciaux impossibles à rapporter complétement.

§11

LA CONSTITUTION DE LA CITÉ DE LONDRES

L'organisation municipale de la cité de Londres peut former comme un appendice qui termine l'exposé de la constitution municipale. La position de Londres vis-à-vis de la constitution générale de l'Angleterre fut de tout temps anormale par suite

de la grandeur démesurée de cette ville, par suite de la réunion en masse du commerce et de l'industrie qui y eurent en tout temps leur siége principal, et par suite enfin de l'inclination, qui en découlait, de former des classes municipales exclusives et une constitution particulière correspondante, qui était en opposition avec la constitution du pays.

Dès Henri I[er] commence l'indépendance croissante, en ce que la ville s'accorde avec l'Échiquier pour une somme à forfait, et demeure à la tête des villes, qui par une série de chartes se procurent une constitution judiciaire particulière et une administration économique. Lors de l'inauguration de Richard Cœur-de-Lion, on voit deux « bailifs » comme prévôts de la ville et bientôt après un « mayor » dont la nomination spéciale (élection) est accordée aux bourgeois par charte, 10 Jean. Sous Henri III on leur accorde aussi le pouvoir de nommer le shérif du petit comté de Middlesex. Depuis la naissance de la Chambre des communes, Londres marche à la tête des « cities » et « boroughs » avec lesquels le roi délibère de temps en temps sur les prestations de subsides et les droits sur les revenus. Dès le gouvernement d'Édouard III se montre cependant le penchant à l'organisation par classe. La propriété municipale réunie ici s'est groupée en guildes et corporations qui forment dans leur sein une classe de notables. Les efforts de ces guildes pour expulser la bourgeoisie (*inhabitant citizens paying scot bearing lot*) des élections municipales sont repoussés encore une fois sous Édouard III; mais la lutte intestine de la constitution par corps de métiers et de l'organisation communale, perdure dès lors, les métiers conservent une influence durable sur les élections municipales et acquièrent aussi de temps en temps des avantages légaux particuliers (1).

(1) Sur l'histoire de la constitution municipale de Londres, voy. la partie historique. Un *répertoire des anciennes chartes municipales* se trouve en ordre chronologique chez Merewether et Stephen's *History of Boroughs*, t. III, pag. 2360-65 (table). La commission d'enquête de 1833, elle aussi, a rassemblé beaucoup de matériaux dans le volume particulier sur Londres, Southwark et sur les guildes de la métropole. (Voy. le volume de tables v° *London*.)

Ce n'est qu'en 1725 que la classe gouvernante réussit, ce que les Stuarts avaient vainement tenté, à imposer à la cité de Londres une constitution par laquelle elle était mise d'accord avec les institutions du restant du pays. L'indépendance de ces classes reposant sur le commerce et l'industrie, dans lesquelles s'accumulait peu à peu une immense richesse en capitaux, résistait néanmoins à la classe gouvernante dont la position reposait sur la *propriété foncière*, sur les institutions communales *des districts*, et sur le Parlement. Il s'en développa un esprit constant d'opposition dans la cité et un conseil communal toujours opposant, qui devient le cauchemar de la noblesse gouvernante. Avec le secours des canons, la mèche allumée, on introduisit, par 11 George Ier, c. 18, une nouvelle constitution : un acte pour régler les élections dans la cité de Londres et pour maintenir la paix, le bon ordre et l'administration de la ville, constitution dont le but immédiat est de mater le conseil communal désordonné, au moyen de la formation d'un collége stable de conseillers à vie (*court of aldermen*) et par le veto du « mayor » et des « aldermen » contre les résolutions du conseil communal. Une modification dans ce sens était d'ailleurs devenue nécessaire pour d'autres motifs, dans l'intérêt de l'administration de la ville elle-même. Précisément pour ce motif la constitution acceptée à contre-cœur subsista pendant plus de cent ans sans être attaquée, et a fourni aussi quelques éléments à la loi municipale de 1836. Les éléments principaux sont les suivants :

I. *La constitution de la bourgeoisie* repose sur une fusion spéciale de la constitution par corps de métiers avec l'ancienne constitution municipale. Les rapports cosmopolites de droit civil du siége du commerce du monde, entouré de masses de paroisses sans liaison, l'usage croissant des habitants aisés de

Parmi les monographies on peut citer : G. Norton's *Commentaries on the History, constitution and Charterial Franchises of the city of London*, by E. Tyrrel, 1829, in-8° ; et *Pulling's practical Treatise on the laws, Customs and Regulations of the city and Port of London*, 1849, in-8°.

prendre leur demeure hors de la cité, dans des quartiers de la ville plus agréables et dans des parties rurales, avaient de bonne heure détruit ici les rapports de voisinage, le véritable lien de la cohésion communale. L'élément capital ne pouvait être remplacé par la réunion périodique de masses électorales sans consistance pour un acte électoral. On cherchait pour ce motif à fonder par exception, en ce cas, l'association communale, en partie sur les circonscriptions municipales, en partie sur les *guildes industrielles* qui possédaient en elles-mêmes, plus encore par l'hérédité et par des institutions charitables importantes, que par l'exercice d'un même métier, une cohésion plus ferme et les éléments d'une administration constante. Il en naquit une fusion des plus artificielles de la participation aux métiers avec le droit civil municipal, dans les conditions suivantes :

1. *La cité contient* 91 (d'après un autre mode de calcul 69) *grandes et petites guildes industrielles et commerciales* (*companies*), y comprenant quelques-unes tombées dans une décadence complète et dont le nom seul subsiste encore. Elles sont énumérées séparément, avec des indications sur leur origine et leur organisation, dans le *Report* de la commission d'enquête de 1837. Seuls parmi elles les apothicaires forment une guilde *exclusive*, et trois ou quatre autres exercent les fonctions pratiques de la police industrielle. D'ailleurs la plupart portent seulement le nom d'un métier, et ni l'admission ni la jouissance des droits de la corporation ne dépendent de son exercice. L'intérêt capital de la participation à ces sociétés est plutôt la participation aux importantes caisses de secours et institutions charitables, ainsi que la participation aux fêtes périodiques du métier; 52 des « inns » (*sociétés*) ont encore leurs lieux de réunions particuliers (*halls*). La capacité de membre d'une guilde s'acquiert par la naissance, l'apprentissage (servitude) ou par l'achat qui contribue en certains cas aux avantages économiques.

La plupart des guildes possèdent encore un *comité de la guilde* (*livery*), dont les nombreux membres, lorsqu'ils possèdent en même temps le droit civil municipal, jouent, sous le

nom de « liverymen », un rôle important dans la constitution de l'État. Moyennant le paiement du droit d'entrée, l'admission dans la « livery » a lieu régulièrement sans difficulté, sauf les « apothecaries » qui conservent leur nombre fixe, et les « cloth workers » et « stationers » qui exigent quelques conditions préalables. L'admission est, en général, devenue tellement une formalité, que la commission d'enquête ne put fournir que deux exemples de refus d'admission et pas de ces derniers temps.

L'organisation externe des guildes comprend assez généralement un président, « warden » et plusieurs assesseurs, « assistants. » Douze des guildes, qui sont aussi, pourrait-on dire, les plus anciennes, portent le titre honorifique de « the honourable companies » et ont le privilége de fournir le « lord maire », ou de le voir s'agréer à une d'entre elles. Les grands dignitaires et les pairs appartiennent aussi très fréquemment à l'une ou l'autre « honourable company ».

2. *La capacité de bourgeois de la cité de Londres « freeman », membre de la corporation*, est, en règle générale, dépendante de l'admission dans ces *companies*, excepté les cas d'un *honorary freedom* accordés par résolution formelle de la corporation. Lorsque quelqu'un est devenu par naissance, apprentissage ou achat, membre d'une *company*, il possède par là un titre (inchoate right) au droit de bourgeoisie municipale, qui lui est livré moyennant paiement d'un droit peu élevé. Ce droit de bourgeoisie municipale en soi donne le privilége de l'exemption des droits dans la cité et au dehors, l'exemption de la presse des matelots; c'est la condition nécessaire du métier de directeur de ventes (broker) et de l'exercice du commerce de détail dans la cité; mais, dans ces derniers temps, elle n'est plus observée avec rigueur.

3. *La bourgeoisie active, dotée du droit de vote*, consiste donc : 1° pour certains objets dans la collectivité des personnes qui unissent les deux conditions précédentes de « freeman and liveryman »; 2° dans d'autres buts des « freemen », qui unissent le droit civil à la capacité du « householder paying scot,

and bearing lot. » Par *household* (ménage) on entend la propriété ou la location d'une maison entière d'au moins 10 liv. de valeur locative depuis au moins douze mois avant l'élection. Par *scot*, on entend la contribution à toutes les dépenses municipales pour les églises. les pauvres, le nettoyage des rues, les orphelins, la garde et les autres dépenses municipales, ou le paiement de 3 liv. pour quelques-unes d'entre elles. Par *lot*, on entend l'obligation de se charger des fonctions communales dans le district.

Pour le 1°, la bourgeoisie, établie dans les guildes des « freemen » et des « liverymen », forme dans son ensemble la « court of common hall », qui, comme telle, nomme chaque année les deux candidats aux fonctions de « lord mayor », les shériffs, le chancelier de la ville, les « auditors » et quelques autres employés.

Pour le 2°, les « freemen householders » forment une bourgeoisie héréditaire domiciliée, qui élit les députés municipaux et les « aldermen » d'après la division en circonscriptions municipales (*wards*). L'idée fondamentale de la fusion est donc que la *représentation* de la bourgeoisie active est accordée par *districts*. tandis que la nomination aux principales *fonctions administratives* appartient à la bourgeoisie dans sa division en guildes avec la coopération du collége des « aldermen » nommés à vie.

II. *La corporation gouvernante* consiste dans le *lord maire*, le *conseil* et les *députés municipaux* dans l'ordre suivant :

1. Deux cent quarante députés municipaux « councillors, common councilmen », sont élus chaque année, le 22 décembre, par la bourgeoisie en activité des 26 circonscriptions municipales (wards). Les membres sortants étant rééligibles, le personnel est assez stable. Ils forment avec les « aldermen » le corps délibérant pour l'administration du patrimoine de la ville et en même temps quelques comités administratifs (committees) dont les résolutions doivent cependant être confirmées par le *plenum*. Le nombre des députés municipaux est réparti entre les différents wards dans des proportions diverses.

2. *Les* 26 *aldermen* sont des présidents à vie et des représentants des 26 wards et forment comme tels un collége de magistrats (court of aldermen). Lors d'une vacance, le nouvel « alderman est élu par la bourgeoisie du district; le *collegium* possède cependant un droit de refus organisé avec art, contre lequel il y a appel au « Queen's Bench ». Les « aldermen » possèdent en même temps siége et droit de parler au » common council » et à la « common hall ».

3. Le lord maire est en même temps président de la « court of aldermen, du « common council » et du « common hall ». Sa position comme chef de l'administration (III) est plus marquante dans cette organisation que celle de président du conseil communal.

III. *Le personnel administratif municipal* parait ici dans les fonctions indépendantes, dans des directions essentielles de la représentation de la bourgeoisie, et spécialement :

1. *Le lord maire* comme chef de toute l'administration municipale, représentant de la reine dans le gouvernement civil de la cité, commissaire en chef de la milice urbaine, conservateur de la Tamise, « chief coroner » pour la cité, des « liberties » et pour le bourg de Southwark, « chief justice » de la juridiction criminelle de Newgate, et d'après les nouvelles institutions premier membre de la cour criminelle centrale, premier juge de paix pour la cité, comme tel jugeant en ressort de police à « Mansion house », et doté en outre d'un grand nombre de droits honorifiques. Il est chaque année élu le 29 septembre et seulement parmi les « aldermen », qui ont déjà rempli les fonctions de shériff. La « livery » nomme à cet effet deux candidats, parmi lesquels la *court of aldermen* choisit.

2. *Les deux shériffs* (dont l'un agit pour Middlesex, tous deux pour Londres) forment une personne juridique. Ils sont élus par la « livery » (l'un régulièrement parmi les « aldermen »), ils nomment chacun leur « under-sheriff », qui forment alors ensemble le « sheriff office » pour la cité comme comté incorporé et pour le comté de « Middlesex ».

3. *Le recorder*, le premier employé jurisconsulte de la cor-

poration, est élu parmi les avocats les plus estimés; il agit comme syndic de la ville, comme juge dans la « central criminal court » et dans le tribunal civil municipal. Il est en même temps conseiller et avocat de la corporation et prend comme syndic de la ville part aussi aux sessions des « aldermen », du « common council » et de la « common hall ». Il est choisi par la « court of aldermen », prête serment, est nommé à vie, ne peut être démissionné que sur procédure judiciaire pour incapacité ou mauvaise conduite « incapacity or misconduct ». Hormis un traitement s'élevant actuellement à 2,500 liv., il reçoit des honoraires d'avocat pour la direction des divers procès municipaux et des avis légaux, et peut poursuivre sa pratique comme avocat. Son assistant, en une certaine mesure le second juge de la ville, est le « common sergeant ».

4. Un « coroner » pour Londres et deux « coroners » pour Southwark sont nommés d'après d'anciens priviléges par le lord maire, et le conseil aura les droits et les devoirs professionnels ordinaires.

5. Les « aldermen » sont juges de paix *ex-officio* et tiennent à deux par tour de rôle comme juges de police, un tribunal de répression à Guildhall.

6. *Le Chamberlain, chancelier municipal*, est élu chaque année par l'ensemble de la « livery »; mais il est cependant usuel de continuer d'année en année celui qui a une fois été élu. Il possède, outre la direction suprême de la caisse de la ville, aussi certains pouvoirs de juridiction et règle l'admission des « Freemen ».

7. En outre, la ville possède son « town clerk, city remembrancer, solicitor » et de très nombreux employés inférieurs non rémunérés.

IV. *Les principales branches de l'administration municipale sont, on peut le reconnaître aisément, en concordance* avec les trois domaines principaux que le droit anglais attribua dès l'origine aux corporations, mais plus étendus et plus forts que d'habitude :

1. Une administration municipale économique sous la direc-

tion principalement du conseil communal, pour lequel le chancelier municipal chamberlain est le fonctionnaire principal et qui possède, dans les grands biens appartenant à la ville dans la province irlandaise d'Ulster, un fonds encore très solide.

Elle embrassait déjà, lors de la commission d'enquête de 1833, un revenu annuel de 150,000 liv. Un aperçu des revenus des quatre dernières années, ainsi que des dettes municipales, se trouve aux *Parl. pap.* 1858, n° 350, XLVIII, 305. Annuellement on donne un nouveau relevé. L'administration des biens que la ville possède en Irlande, est soumise à un comité spécial du conseil communal, portant le nom de « Irish Society ». En outre, la corporation administre un grand fonds particulier, destiné à l'entretien des « London » et « Blackfriars-bridge ». Le chancelier administre un fonds particulier des orphelins, « orphan's fund », qui se montait originairement à 750,000 liv., 5 et 6 Guill., et Marie 10; 21 Geo. II, c. 29; 7 Geo. III, c. 37. Ainsi subsistent, par suite de différents actes spéciaux et locaux, encore autant de fonds séparés et de comptes séparés sous l'administration du chancelier, que les comptes de la chancellerie au sens le plus étendu dépassent par an 1,000,000 de liv.; mais il ne faut pas les confondre avec les frais ordinaires de l'administration courante de la ville.

2. La police administrative, y compris l'administration ordinaire des prisons, sous la « court of aldermen »; tandis que les « aldermen » isolément exercent tous les pouvoirs des juges de paix; il y faut rattacher étroitement des branches importantes de la police industrielle.

La police administrative est soumise à la « court of aldermen » qui établit assez promptement des agents rémunérés. Plus tard on se résolut à transformer, d'une manière complète, les « metropolitan policemen », et l'on établit, à cet effet, un directeur particulier rémunéré de la police municipale (commissioner) (au traitement de 1,000 liv. par an). L'organisation de la police fut ainsi centralisée davantage, tandis qu'auparavant l'organisation des patrouilles de nuit, dans chaque district, dépendait de « l'alderman » et du « common

council of the ward ». Les frais sont couverts par un « ward rate », au recouvrement desquels coopérait encore le « common council » du district. Il s'y rattache d'abord l'administration des prisons municipales, soumise à la « court of aldermen ». En outre, la corporation exerce une police des marchés et de l'industrie. Sans compter les marchés particuliers, la cité tient marché ouvert à chaque semaine; en outre, la charte de Charles Ier a reconnu aux « freemen » un droit exclusif au commerce de détail dans la ville. — Tous les courtiers à Londres doivent être bourgeois et licenciés par la « court of aldermen ». Il s'y ajoute une police industrielle sur le commerce de charbons, le mesurage de grain, les porteurs (porters), etc. Le port de Londres est en partie soumis au lord maire, en partie au « navigation committee » du conseil communal.

3. La justice civile et répressive municipale. La dernière est maintenant fusionnée avec la juridiction pénale répressive des comtés voisins, dans l'intérieur de la grande circonscription de police de la métropole par la centrale « criminal court ». Dans la commission rédigée à ce sujet par le lord chancelier, le lord « mayor » est encore nommé, à titre honorifique, à la première place, mais cependant sans prendre part active aux affaires judiciaires. Sur la manière de juger les cas particuliers, les juges royaux de la commission ont coutume de s'arranger avec les juges de la ville, de manière à ce que ces derniers se chargent du jugement des moindres cas, dans une section particulière du tribunal. Parmi les tribunaux civils municipaux avec jury civil subsistent encore en pratique le lord « mayor's court » et la « sheriffs court ». L'ancien grand tribunal de la ville, *the court of hustings*, est nominalement tenu par le « mayor » et les « aldermen, mais il est hors d'usage, parce que l'ancienne organisation des tribunaux, devant le juge et la commune, n'est plus applicable. Mais la lord « mayor's court » est, au contraire, encore pratique. Elle est tenue (au nom du lord maire) par le « recorder » pour les affaires personnelles ou mixtes, d'après le droit commun sans restriction quant au montant, et avec des pouvoirs particuliers d'écouter les demandes formées

au dehors (foreign attachment). Il a aussi une juridiction équitable et un pouvoir répressif dans les cas relatifs aux coutumes particulières de Londres. L'appel peut passer à une commission spéciale nommée par la reine, qui est parfois nommée et passe de là à la Chambre des lords. Concurremment avec cela est le pouvoir de la « sheriff's court », mais il se restreint cependant à la procédure civile d'après le droit commun. Par 15 et 16 Vict. c. LXXVII, la « sheriff's court » est essentiellement ramenée au même pied que les nouveaux tribunaux de district. Pour le service du jury dans ces cours civiles on forme des listes de district des « substantial householders » des divers « wards » formés par l'entremise de la « court of aldermen ». Sans doute à cause du tarif peu élevé des droits, la direction de la procédure dans les cours civiles était jusqu'ici confiée à quatre avoués particuliers, les « common pleaders » qui achetaient leur position. La cour peu pratique du chancelier, « chamberlain's court », subsiste également encore pour certaines affaires d'héritage, de tutelle et difficultés en matière d'apprentissage (1).

L'administration des pauvres forme aussi dans la cité un système communal particulier, qui est assimilé par la nouvelle législation au système ordinaire des associations des pauvres de districts (§ 12, chap. VIII). Pour les canaux d'écoulement des eaux, le pavage, l'éclairage, etc., il y avait de nombreux actes locaux dont, en 1855, on forma un nouveau système communal séparé par le « metropolis management act » (§ 4, chap. IX).

Quelque confus que puisse paraitre à l'étranger le conglomérat de la constitution de la cité, avec ses 500 actes locaux et ses innombrables chartes municipales de l'antiquité, du moyen âge et des temps modernes, ce n'en était pas moins jusqu'ici un phénomène majestueux de la vie anglaise : *le maintien des institutions communales avec les éléments d'une grande ville*, qui paraissaient détruire sans remède les liens de voisi-

(1) Monograhies : T. Lewis *Treatise on the sheriffs court*, 1833, in-8°; H. Ashley's *Attachment in the mayor's court*, 2° édit., 1819, in-8°, etc.

nage des habitants et détruire la vie communale. A la manière de l'organisation municipale et de l'administration des préfectures françaises, il serait assurément très facile de donner à un étranger un tableau intelligible de l'administration métropolitaine, de ses finances et de sa dette publique. C'est une preuve de force vitale interne, qu'il n'en soit pas encore ainsi pour Londres, bien que le sentiment d'une grande partie de la population y pousse d'une manière évidente. Si même le « métropolitain district » qui l'entoure, forme une préfecture de police, si l'administration des pauvres, le système de police de la voirie et de l'hygiène publique s'affadissent dans le nouveau système du gouvernement, la cité dans son essence est encore demeurée sans changements. L'acte local 12 et 13 Vict., c. 94 se restreint à prendre la base de la bourgeoisie pour les élections des « aldermen », députés de la ville et fonctionnaires de district, en les faisant concorder avec le droit général, de manière à ce que tout propriétaire domicilié d'une maison, d'un magasin, d'un comptoir, d'un siége d'affaires ou d'une boutique ait le droit électoral, s'il est « freemann », indépendamment des autres conditions. Les autres projets plus étendus d'enlever à la ville la police, d'établir des membres jurisconsultes dans le magistrat, d'abroger le collége indépendant des magistrats, de faire élire tous les employés par le conseil communal, etc., ont été jusqu'ici rejetés.

---

1. — NOTE SUR LES RAPPORTS DES « LIVERYMEN FREEMEN » ET « HOUSE HOLDERS ».

1. Les *liverymen* sont les membres ordinaires des guildes. En 1501, d'après un rapport officiel du conseil communal, on comptait 51 guildes avec 1,458 *liverymen*; en 1725, 61 avec 8,514 *liverymen*; en 1832, 75 avec 12,080 *liverymen*. La commission d'enquête considère 69 guildes comme existant encore en fait, et les divise, sous le rapport industriel, en trois groupes :

1. Celles qui exercent encore un contrôle efficace sur l'exercice de leur métier. Il n'y a sous ce rapport que les apothicaires et les orfévres.

2. Ceux qui ont encore le droit de rechercher les denrées avariées et

quelques pouvoirs de police industrielle : les *apothecaries*, *stationers*, *gun-makers*, *founders*, *sadlers*, *painters*, *pewterers*, *plumbers*, parmi eux beaucoup n'ayant que des pouvoirs nominaux.

3. Ceux dans lesquels un industriel est obligé d'entrer, avant qu'il puisse exercer le métier correspondant dans la cité : *apothecaries*, *brewers*, *pewterers*, *butchers*, *barbers*, *bakers*, *sadlers*, *painters*, *stainers*, *plumbers*, *innholders*, *founders*, *poulterers*, *cooks*, *weavers*, *scriveners*, *farrisers*, *spectacle-makers*, *clock-makers*, *silk-throwers*, *distillers*, *tobacco-pipe-makers*, *carmen*.

Anciennement on avait certainement eu l'intention de faire des *liverymen* une sorte de notables. D'après une résolution de la *court of aldermen* du 27 juillet 1697, personne ne devait entrer dans la *livery* d'une *honourable company* sans posséder une fortune de 1,000 liv.; dans celle d'une *company* inférieure, 500 liv. Mais petit à petit la seule condition rigoureusement exigée fut le paiement du droit d'entrée; l'exercice exclusif d'un métier de la classe n° 3 ne fut jamais maintenu avec rigueur et est aujourd'hui assez oublié, sauf chez les apothicaires. Les pouvoirs en matière de police industrielle de la classe n° 2, forment une sphère très étroite. C'est ainsi que la participation aux fêtes et aux sociétés de secours demeure le principal indice de participation. Les secours consistent en pain, viande, logement, instruction scolaire, subsides, soins en cas de maladie, institutions hospitalières, pour lesquels les vingt guildes les plus importantes dépensent annuellement plus de 62,000 liv. Sauf pour les apothicaires et les *carmen*, la majorité des membres de la guilde n'appartient même pas réellement au métier, dont la guilde porte le nom sur la rédaction des listes. (Voyez 5 et 6 Vict., c. 18, § 20.)

2. Les *freemen* sont les membres des corporations municipales pourvus de lettres patentes. Le nombre des *freemen* est important. La commission d'enquête trouva que, dans les quarante dernières années, environ mille lettres patentes de bourgeoisie avaient en moyenne été accordées par année, mais ne put pas donner exactement le nombre des *freemen* existants en ce moment. Tous les *householders* ne sont pas, loin de là, *freemen*. Mais au contraire, il y a beaucoup de *freemen* non résidants, seulement les droits de bourgeoisie dépendant du domicile sommeillent (par exemple l'exemption de l'octroi) aussi longtemps que le *freeman* habite au dehors. — Pour l'exercice de la plupart des droits politiques, la bourgeoisie se divisait dès l'époque normande en vingt-quatre *wards*, circonscriptions municipales, avec des droits analogues à ceux d'un *hundred*. Par résolution parlementaire, 17 Ric. II, il y eut un vingt-cinquième *ward*, par suite de la division de Farringdon, et plus tard encore un demi-district. Par charte, 1 Éd. III et patente 4 Éd. VI, le roi concédait aux bourgeois, *the villa, manor and borough of Southwark*, ce qui forma, par résolution du conseil, une vingt-sixième circonscription municipale, le quartier des ponts à l'extérieur, *bridge ward without*. Chaque quartier de ville possède un *alderman* comme président de district; celui pour le quartier du pont n'existe que nominalement, chaque *alderman* de Londres ayant par ancienneté le droit de se choisir ce quartier *in partibus* et de le conserver sa vie durant. La vacance qui en résulte dans les vingt-

cinq autres *aldermen* est alors complétée par une élection suivante. En outre les quartiers sont de très inégale grandeur, spécialement dans l'ancienne partie de la *city, within the walls*, plus petite que les circonscriptions extérieures, *without the walls*. Dans la majorité des *wards* il existe des subdivisions en *precints* dans des buts électoraux, qui s'entre-croisent de nouveau avec les paroisses dans une grande confusion. L'*alderman* et les députés municipaux appartenant à chaque *ward* forment dans certains buts un *common council of the ward*, une commune plus restreinte, pour laquelle spécialement existe un *inquest jury* de la forme d'une *court leet*. Tous les habitants (*householders*) de cette circonscription plus étroite participent à certaines affaires communales, à d'autres seulement ceux qui ont une location de 10 liv. si même ils ne sont pas bourgeois.

3. Les droits politiques reposent sur une combinaison des qualités antérieures avec un ménage indépendant (*household*). D'après la loi 11 Geo I, c. 18, chaque électeur doit aux élections parlementaires et à celles du *mayor*, du *sheriff* et du *chancelier*, jurer « qu'il est un *freeman* et un *liveryman* depuis douze mois. » Pour les élections des *aldermen* et des *common councilmen* le votant jure, au contraire, qu'il est « un *freeman* et un *householder* », et la loi prescrit alors plus minutieusement encore, les exigences de *household, scot and lot*. Le droit électoral parlementaire fut, à la suite du bill de réforme, conformément à la règle fondamentale ordinaire, accordé aux *liverymen* et en outre à tous les *householders* ayant une location de 10 liv. — Un relevé des circonscriptions municipales, avec le nombre des *aldermen* qui s'y rapportent, et des députés municipaux, avec le nombre de toutes les personnes taxées ponr l'assistance des pauvres dans chaque paroisse, le nombre des électeurs parlementaires en indiquant spécialement les *liverymen* et le nombre des électeurs municipaux, se trouve aux *Parl. Pap.*, 1852, n° 22, t. XLII, pag. 517; une statistique topographique de la cité, dans le *Statistical Journal*, t. VII, pag. 69 et suivant. Pour une population d'environ 120,000 habitants dans la cité elle-même, l'ancienne ville avait en 1850-51 non moins de 20,512 votants pour le Parlement, parmi eux 7,312 *liverymen* et 13,230 *householders*, c'est à dire locations de 10 liv. et plus; les derniers en majeure partie dans des habitations hors de la cité. Le nombre des personnes autorisées à voter aux élections municipales est calculé dans chacun des 26 *wards*, et en somme il est de 5,817 *liverymen*.

II. — NOTE SUR LES POUVOIRS DES « ALDERMEN » ET DU CONSEIL, DU « MAYOR », DU CHANCELIER ET DES AUTRES EMPLOYÉS DE LA CITÉ.

Les pouvoirs des *aldermen* et du conseil sont ici plus concentrés que ponr d'autres corporations municipales, spécialement :

1. Un pouvoir de décider des modifications de la constitution de la corporation dans une étendue bien plus grande que généralement. Ce pouvoir plus étendu reposait originairement sur la coutume, plus tard il fut reconnu par la loi et il est encore exercé.

2. Le *common council* gère la caisse de l'État et possède l'administration exclusive de la grande propriété foncière de la ville.

3. Il a des administrations spéciales comme les *London and Blackfriars bridge*, la navigation de la Tamise, le mesurage du grain, le commerce du charbon, etc.

4. L'élection de très nombreux employés, du *common serjeant*, *town clerk*, *judges of sheriff's court*, *coroners* et autres employés financiers et de la police.

Les *aldermen* devaient déjà, d'après 17 Ric. II, c. 11, ne pas être élus annuellement, mais rester en fonctions jusqu'à ce qu'ils en fussent éloignés par un motif important. Leur droit de veto contre les résolutions des députés municipaux, 11 Geo. I, c. 18, était si impopulaire, qu'il fut de nouveau modifié par 19 Geo. II, c. 8. En outre, ils forment une partie autorisée à voter du *common council*, et sont en *ce sens* compris dans son sein. En outre ils forment maintenant dans leur ensemble une *court of aldermen* avec des droits indépendants, spécialement : 1° de juger de la valeur des élections des *aldermen*, conseillers municipaux, et de quelques employés municipaux; 2° avec le droit indépendant de disposer de l'argent de la caisse de la ville; pour ce domaine ils ont cependant en pratique l'habitude de se restreindre aux dépenses de police et aux affaires des juges de paix; 3° les licences des courtiers; 4° nomination de quelques employés de la justice et de la police.

Tant dans la *court of aldermen* que dans le *common council*, des affaires importantes sont attribuées aux *committees*, partie permanente, *standing*, partie nommée. Ils sont généralement formés d'après le principe, de répartir le plus également entre les membres des divers quartiers. Dans quelques comités administratifs on distribue de petits jetons de présence, qui sont considérés comme moyens très efficaces. La *commission of corporations inquiry*, remarque déjà accessoirement, que les classes les plus distinguées ne prennent presque pas de part à l'administration de la cité, ce dont il n'a pas jusqu'ici résulté d'abus positif que l'on pût remarquer.

L'élection du *lord maire* est généralement seulement nominale, les *liverymen* observant en général l'ordre d'ancienneté, et la cour des *aldermen* choisissant le plus anciennement en service des deux personnes présentées. Il touche un traitement de 8,000 liv., jouit de la résidence officielle, et a l'usage des équipages de la ville. Cependant les dépenses honorifiques dépassent ses revenus pour une somme importante. Son titre honorifique est, outre le titre de *the right honourable the lord mayor*, le droit traditionnel d'être créé *baronnet* à l'inauguration d'un souverain ou lors de la naissance d'un héritier du trône. Dans les affaires judiciaires et dans beaucoup de branches de l'administration de la police sa position en qualité de chef est seulement nominale.

Le chancelier (*chamberlain*) doit entre autres diriger la poursuite pénale contre les personnes qui dirigent un commerce de détail dans la cité sans avoir acquis le droit civil. Sa rémunération fixe comporte 1,000 liv. et ses gains sont encore plus élevés par suite des intérêts qu'il retire des fonds qui restent souvent pendant de longues périodes de temps entre ses mains.

Les employés de la ville, très nombreux d'après l'ancienne constitution

corporative, sont divisés en neuf classes : 1° les *aldermen* et les employés supérieurs avec pouvoir législatif; 2° les employés des conrs de justice; 3° les employés de la police municipale ; 4° les employés des prisons municipales; 5° les employés aux bâtiments municipaux ; 6° les employés à l'administration de la propriété municipale; 7° les employés inspecteurs des marchés, douanes, jaugeurs de charbons, et autres branches de la police industrielle ; 8° ce qu'on appelle le *household of the lord mayor*, c'est à dire les employés inférieurs, qni se répartissent de nouveau entre les différentes branches de l'administration municipale; 9° divers employés, en cas de cortégcs officiels, etc. Lo droit de nomination est très différemment réparti : entre le conseil communal, la *court of aldermen*, la *court of common hall;* quelques-uns sont nommés par des comités administratifs, d'autres par des employés supérieurs, parmi lesqnels ils servent ; quelques places peu nombreuses restèrent achetables jusqu'en ces derniers temps. La représentation municipale était d'autant plus portée à organiser les emplois qu'elle devait conférer d'après les formes d'une assemblée distribuant les fonctions, à l'exception des employés judiciaires et du *town clerk*. Depuis 1816 les employés municipaux ne sont nommés par le conseil que pour un an ; mais ils sont régulièrement continués après ce délai. A chaque vacance nn *committee* a coutume d'être formé pour en examiner les devoirs et faire rapport sur le point de savoir s'il ne faut pas abroger les fonctions, ou les unir à d'autres, ou modifier le traitement, etc. Le *Report* de la commission d'enquête de 1837, pag. 10, vante cette institution comme la source de réformes importantes et de matériaux pleins de valeur sur les fonctions municipales : « L'histoire d'aucune autre corporation ne donne un témoignage aussi honorable de la vigilance, du bon sens et de la justice d'un corps électoral. »

III. — NOTE SUR LES PROJETS DE RÉFORME.

Les projets de réforme paraissent abandonnés pour le moment. Les débats montrent fort clairement les progrès de l'opinion publique, inclinant vers nne constitution municipale française. Le nouveau projet de loi, *a Bill for the better regulation of the corporation of the city of London*, se trouve contenu dans les *Parl. Pap.*, 1858, n°s 8, 86, t. III, pag. 243, 275 ; les procès verbaux des débats à ce sujet, se trouvent au t. XI, pag. 673. Une ville, qui ne possède plus de liens de voisinage, mais n'est plus qn'un rendez-vous de jour pendant les heures d'affaires, pour les marchands et gens de métier, leurs teneurs de livres et leurs commis et serviteurs, ne peut pas se traiter d'après le type ordinaire d'une administration de l'État modernisée!

IV. — NOTE SUR LES RAPPORTS DE LA CITÉ AVEC LA METROPOLE

Les rapports de la corporation, la cité avec les communes environnantes, qui forment *avec elle le Londres au sens géographique*, la *métropole*, ont déjà été examinés, quant à la police (chap. IV, sect. VI, § 5). Ces environs sont une accumulation de paroisses, anciens villages, seigneuries, faubourgs, *liberties*, groupés pour la plupart en bourgs parlementaires électoraux.

Parmi eux il faut citer, la cité indépendante de Westminster et le bourg de Southwark subordonnés à la cité de Londres, comme une ville médiate. Pour ces environs il y a comme base de la constitution ordinaire de paroisse, de district et de comté (*parish*, *sessional division*, *quarter sessions*), en partie aussi des institutions municipales par des actes locaux. Les rapports de commerce réciproques, nécessaires entre ces masses d'hommes et de maisons, qui cependant sont en fait rattachées l'une à l'autre comme quartiers d'une grande ville, ont formé beaucoup de liens embrouillés, qui ont été ensuite, tantôt dissous, tantôt détruits par une longue série de lois particulières. Une institution commune, qui date de 1592 et a été étendue dans la génération suivante à un grand nombre de paroisses, était le système de la tenue des registres de l'état civil, sous le nom de *bills of mortality*. Il en dépend l'expression souvent répétée, dans les *bills of mortality*, pour exprimer à l'intérieur de la métropole, dans laquelle la tenue de ce registre de l'état civil était prescrite; à sa place ont été mises récemment d'autres institutions. Dans ces derniers temps il y a eu pour ce cercle étendu de grandes institutions communes : ainsi une cour criminelle centrale qui embrasse complétement tout ce domaine; une police métropolitaine avec des fonctions de juge de police (ch. IV, sect. VI, § 5) comprenant la métropole, sauf la cité; un système communal pour l'assistance des pauvres (ch. VIII, § 12); un système de canalisation commun; des ordres sur la police des bâtiments, etc. (ch. IX, § 4). On en pourrait former le thème d'un écrit très étendu. Déjà plus tôt Joseph Fletcher, dans le *Journal of the Statistical Society*, a donné des résumés très instructifs : 1° sur les limites, l'étendue et les divisions des administrations particulières de la métropole, t. VII, pag. 69, 103; 2° sur la constitution et l'activité des cours criminelles municipales, t. IX, pag. 289; 3° aperçu statistique des institutions municipales pour pavage, éclairage et nettoyage des rues et places publiques de la capitale, t. IX, pag. 204. Un relevé de l'étendue et du coût des *rues* de la métropole, *Parl. Pap.*, 1857, 1re sess., n° 8, t. XIII, pag. 141. Un aperçu général sur les rapports des élections *parlementaires*, *Parl. Pap.*, 1854-55. Le *metropolitan district* forme huit cercles électoraux municipaux distincts (*parliamentary boroughs*). En outre il y a encore cinq paroisses isolées et localités du comté de Middlesex, sept pour le comté de Surrey, six pour le comté de Kent. Pour ces districts on indique les populations et le nombre des maisons habitées d'après le recensement de 1851 et les revenus annuels en propriété foncière : 1° d'après la taxation à cette époque pour la taxe sur le revenu; 2° d'après l'évaluation en taxation pour le *county rate* de 1853; 3° d'après la taxation pour la taxe des pauvres en 1851-52.

	MAISONS	HABITANTS
Cité de Londres	24,590	127,869
— Westminster	24,735	241,611
Borough Marylebone	40,513	370,957
— Finsbury	37,353	323,830
A REPORTER. . .	127,211	1,064,267

Report. . . .	127,211	1,064,267
Borough Tower Hamlets	75,710	539,111
— Southwark.	23,751	172,863
— Lambeth	40,317	258,808
— Greenwich.	14,383	99,365
Paroisses isolées.	34,714	228,991
Total. . . .	306,088	2,363,405

Il faut encore rappeler, de crainte d'erreur dans l'organisation communale, que la métropole présente un système communal quadruple :

1. La constitution corporative de la cité proprement dite, ch. V, § 11.
2. La constitution de la police pour la métropole, ch. IV, sect. IV, § 5.
3. Le système de l'administration des pauvres de la métropole, ch. VIII, § 12.
4. Le système des égouts de la voirie de la métropole, ch. IX, § 4.

CHAPITRE VI

L'ORGANISATION DE LA MILICE

§ 1

L'ANCIENNE ORGANISATION DE LA MILICE

L'organisation de la milice forme la dernière et aujourd'hui la plus en décadence des anciennes institutions du « self government », offrant un caractère de constitution par *district*, ne subsistant que pour les comtés seulement, et celles des villes ayant le rang de comté.

L'organisation militaire s'adaptera nécessairement partout de la façon la plus intime à l'état du pays, d'après les rapports de propriété, les coutumes et les inclinations des peuples. L'Angleterre, sous ce rapport, fut toujours isolée. Elle s'était, plus longtemps que les autres branches germaniques, opposée durant l'époque anglo-saxonne à la transformation des anciennes milices populaires en une armée permanente de chevaliers, et pour ce motif précisément, elle était soumise au nouveau système de guerre.

La conquête normande apporta au nouveau système militaire une rigueur, une précision et une universalité qui n'exista au même degré dans aucune autre partie de l'Europe. Le sol tout entier se transforma en un élément de solde pour le maintien d'une armée permanente de milices montées, qui sont commandées par des seigneurs normands, pourvus de commission du roi et dans une dépendance rigoureuse vis-à-vis de lui. Mais, en Angleterre, ce système est renversé plutôt que sur le continent,

c'est à dire que les éléments de propriété qu'il implique persistent, tandis que les éléments militaires disparaissent, ou ne restent qu'un nom et un titre pour les droits de propriété et les devoirs en matière d'impôts. L'Angleterre n'avait plus besoin, après que les dangers des invasions danoises eurent cessé, d'une armée défensive permanente, hormis sur quelques limites, qui conservèrent encore durant des siècles une constitution militaire différente. Déjà Henri II se résolut pour ce motif au rétablissement de l'ancienne *milice du comté* par ordonnance administrative. l'« Assize of arms » 27 Henri II, par laquelle furent appelés au service auxiliaire de fantassins les moindres francs-tenanciers et habitants des villes (liberi homines). Ce n'est que cent ans plus tard que vient, avec l'assentiment du parlement, le stat. Winchester, 13 Éd. I, c. 6, qui taxe les « liberi homines » capables de porter les armes, de quinze à soixante ans, d'après leur fortune, et les répartit en 5 classes de 15, 10, 5, 2 à 5 et moins de 2 liv. sterl. de rente foncière. On ne peut nier que le premier but de cette milice ne soit principalement le maintien de l'ordre *intérieur* de l'État. Elle apparait donc dès l'origine comme mêlée à une loi plus sévère sur la police du pays. Les deux constables qui doivent être nommés dans chaque comté, ne sont pas seulement des officiers actifs, mais encore des employés attachés à la conservation de la paix, aux enrôlements et aux revues, et les anciens constables des localités se subordonnent à eux comme « under constables ». Le shériff est le chef de l'administration courante, tous les commandements actifs reposent, tant pour les milices du comté que pour les milices féodales, sur la commission royale. L'influence des parlements arrache au roi l'assurance formelle que les milices des comtés ne seront pas employées à d'autres objets, c'est à dire hors du royaume, ni en temps ordinaires hors du comté, 1 Ed. III, stat. 2, c. 5-7; 5 Ed. III, stat. 5, c. 8.

Cela ne fit cesser ni les inclinations guerrières ni l'exercice militaire de la grande propriété foncière; mais une division du travail se présente alors, ensuite de laquelle le service de la grosse cavalerie est rempli spécialement par ceux qui s'en sentent

la vocation et le goût, et particulièrement par les cadets, moyennant une solde; tandis que les fiefs de chevalier contribuent également pour fournir cette solde. Moyennant un bon prix on trouva alors aussi dans la milice du comté, des fantassins pesamment et légèrement armés, des archers à pied et à cheval, qui se rattachèrent à l'ancienne chevalerie féodale et attribuèrent à l'armée anglaise une plus grande mobilité, utilité dans le service de garnison, applicabilité à une grande distance, et une habileté toute particulière dans l'attaque avec les armes de jet. Depuis Édouard I[er] cette fusion des milices féodales et des comtés se consolide. Sous Édouard III et par le génie du Prince Noir se trouve ainsi constitué un nouveau système tactique et stratégique. Le soldat de pied, que la milice féodale ne savait employer que comme varlet d'armes, paraît comme arme séparée, et le rapport de l'homme pesamment armé à l'homme légèrement armé, du cavalier et du fantassin, n'est plus celui de maître à serviteur, mais d'officier à soldat. La propriété, les habitudes belliqueuses et l'ancienne coutume honorifique font cependant, des plus grands vassaux de la couronne et des petits vassaux experts en guerre, les conducteurs naturels des compagnies et des escadrons qu'ils se formaient, par contrat de solde avec la couronne, parmi leurs sujets, voisins, serviteurs, fermiers et autres gens belliqueux de la milice du comté, et qui pour ce motif précisément étaient encore qualifiés de l'ancienne dénomination de suite (*retinue*). Assurément la gloire et l'éclat de cette organisation militaire disparut enfin, au dehors par la fin de la guerre avec la France, au dedans par la guerre trentenaire des deux Roses.

Durant la période des Tudors la puissance royale fut rétablie dans l'organisation des milices; l'organisation des bandes armées de la noblesse fut sévèrement réprimée. Le seul armement légal du pays est alors la milice. Les pouvoirs militaires du shérif passent toujours plus régulièrement à un commissaire royal permanent, le (lord) lieutenant. Le système d'armement est modifié conformément aux nouveaux besoins; il n'y a sous les Stuarts plus du tout de levée régulière répartie selon la caste.

A l'époque des *guerres civiles* la levée des milices fut, on le sait, le signal du commencement de la lutte. La guerre est ensuite poursuivie durant quelques années entre les nobles campagnards, les fermiers armés, les valets et des milices à moitié disciplinées, mais enfin terminée par une armée permanente, d'après le modèle de Cromwell.

Sous Charles II les anciennes milices sont restaurées d'autant plus ardemment, ainsi que les pouvoirs royaux sur la milice, et réglées par un cens élevé, 13 Char. II, c. 6; 13 et 14 Char. II, c. 3; 15 Char. II, c. 4. La milice n'est plus dès lors qu'une organisation dans l'intérêt de la classe gouvernante. D'après la loi principale, 13 et 14 Char. II, c. 3, § 2, le roi nomme le « lord lieutenant » dans chaque comté, (*county of city*) ou district analogue. Celui-ci lui présente une série de « deputy lieutenants » à fin de confirmation sous réserve du droit royal d'en nommer aussi lui-même ou de les démissionner. Le « lord lieutenant » répartit les patentes d'officier (*commissions*) aux colonels, majors, capitaines et autres officiers. La charge de la milice est répartie d'après le cens suivant (§ 3), dans lequel les proportions de 20 liv. et 40 sch. en « freehold » du moyen âge ont été plus que vingtuplées.

1. Les possesseurs de 500 liv. de rente foncière ou de 5,000 liv. en autre propriété (non compris le mobilier) fournissent un homme armé à cheval; pour une fortune plus élevée la proportion augmente.

2. Les propriétaires de 50 liv. de rente foncière ou 500 liv. de fortune mobilière (non compris l'inventaire de l'exploitation) fournissent un homme armé à pied; pour une fortune supérieure relativement plus.

3. Les propriétaires de moins de 50 liv. de rente foncière ou de 500 liv. de fortune mobilière sont obligés par les « constables » de contribuer pour une cotisation équitable.

Pour taxer les pairs, le roi nomme une commission spéciale d'au moins douze pairs, qui font part de leur taxation au « lord lieutenant. » *Nul ne doit servir en personne*, mais peut présenter à l'approbation du capitaine un remplaçant (§ 25). Pour

créer des munitions et pour d'autres besoins de la guerre et autres frais le « lord lieutenant » et les « deputy lieutenants » peuvent décréter une taxe foncière dans le comté, mais elle ne peut pas dépasser un 1/4 du montant mensuel de la taxe foncière de l'État, telle qu'elle était autrefois établie par 12 Char. II, c. 29.

Des lois dans ce sens se répètent plusieurs fois d'une manière assez monotone *au dix-huitième siècle*. La milice ainsi organisée ne devint cependant jamais une institution vivante, et se montra, dans les luttes contre le prétendant, un armement très faible, inapplicable à son but par sa difficulté d'action et sa cherté. En 1756, la menace de l'invasion d'une armée française avait conduit à la loi de milice un peu plus sévère, 30 Geo. II, c. 25, qui plus tard fut de nouveau remplacée par la loi étendue 26 Geo. III, c. 107; celle-ci le fut elle-même par celle 42 Geo. III, c. 90, qui fut jusqu'à notre époque comme le code et la base du droit de milice (1).

§ 2

LA LOI SUR LA MILICE DE 1802, 42 Geo. III, c. 90.

Les lois de milice du dix-huitième siècle renferment si régulièrement et si constamment les linéaments de la constitution et de l'administration, que presque chacune d'elles semble la codification des précédentes. Les lois principales sont des manifestations du Parlement, qui doivent exprimer le bon vouloir de revivifier la milice en léthargie. Cela eut effectivement lieu

(1) Voyez l'histoire de l'organisation militaire aux diverses périodes dans la partie historique. Elle se complétera depuis la révolution française du § 3 de ce chapitre.

La littérature du droit de milice a été de tout temps sans importance; les écrits du dix-neuvième siècle sont des compilations des lois sur la milice, et ont même vieilli comme tels pour la majeure partie. Voyez Saunders, *Militia Law;* et parmi les ouvrages d'érudition, Grose's *Military Antiquities.*

par les dangers imminents des guerres avec la France. Mais après cela commence au dix-neuvième siècle une série de lois, qui ont plutôt le caractère de protestations et de réserves, c'est à dire qui suspendait la milice réelle, avec cette reconnaissance, qu'il en devait au fond être autrement. Sous ces réserves la loi de la milice de 1802 est demeurée la base fondamentale de l'institution pour un demi-siècle. Ses clauses très nombreuses et étendues peuvent se grouper sous les rubriques suivantes :

I. *Nomination du lord-lieutenant* (1), *des « deputy-lieutenants » et des officiers.* D'après la loi (§§ 2, 5), le roi nomme dans chaque comté ou circonscription analogue, un (lord) lieutenant avec le pouvoir « de convoquer, d'armer, de ranger en ordre, de former et d'exercer », les compagnies de milice une fois par an de la manière prescrite par la loi. Il doit dans ce but nommer au moins 20 ou plus de *deputy-lieutenants* parmi les hommes domiciliés ayant le cens légal, pour l'administration de la milice, et les présenter à la confirmation du roi. Le lord lieutenant nomme aussi le nombre convenable de colonels, de lieutenants-colonels, de majors et autres officiers, et en fournit l'indication au roi. La personne ainsi désignée est défi-

(1) Le *lord-lieutenant* peut, en cas de vacance ou d'absence du pays, être remplacé par trois *deputy lieutenants*, moyennant autorisation royale et en cas de remise de patentes d'officier (loi sur la milice, § 3). Avec approbation royale un *deputy lieutenant* peut aussi être nommé *vice-lieutenant*, ou *lieutenant* pour une division particulière, 46 Geo. III, c. 90, § 45; 55 Geo. III, c. 65, § 9.

Aucun *deputy-lieutenant* ou officier d'un rang supérieur à celui de *lieutenant*, ne peut être établi, avant qu'il n'ait remis une spécification écrite de sa fortune légale au *clerk of the peace*. Celui-ci l'enregistre et envoie en janvier de chaque année un relevé des capacités au ministre de l'intérieur (§§ 12-13). Toutes les commissions doivent être publiées par le journal officiel, comme pour les officiers de l'armée permanente. Après la nomination ils doivent prêter les serments professionnels dans le délai de six mois devant les *quarter sessions* ou devant une cour royale. Un officier de l'état-major qui entre en activité sans qualification, encourt une amende de 200 liv., un capitaine 100 liv., et en outre l'accusé doit établir l'existence de sa propriété (§ 14).

nitivement nommée, si le roi n'a pas refusé la nomination dans les quarante jours après le dépôt du rapport. L'officier de milice a pour position vis-à-vis des officiers de l'armée permanente, celle du dernier de son rang. Le roi peut ordonner par rescrit du cabinet le renvoi de tout « deputy lieutenant » ou de tout officier (§ 117).

Le cas normal des officiers de milice (§ 6) est mesuré d'abord d'après la propriété foncière : « freehold, copyhold » ou propriété foncière analogue, héréditaire ou viagère, ou en fermage de vingt et un ans (§ 11), d'après les degrés suivants : le « deputy lieutenant » 400 liv. de rente foncière; le colonel 1,000 liv.; le lieutenant-colonel 600 liv., le major 400 liv., le capitaine 200 liv., le lieutenant 50 liv. (ou un droit personnel à une terre de 1,000 liv. ou une fortune totale de 2,000 liv.), l'enseigne 20 liv. de rente foncière (ou un droit personnel à une terre de 500 liv., ou une fortune totale de 1,000 liv,), est mis sur le même rang que le propriétaire, l'héritier présomptif (heir apparent) d'une rente foncière du double ou d'une attente réelle (immediate reversion) du triple du cens. Est capable d'être capitaine, le cadet d'une personne qui possède le triple cens. Dans quelques comtés du nord et dans le pays de Galles les taux est moins élevé des trois quarts aux trois cinquièmes. — Dans les villes qui forment un comté pour elles-mêmes, le « deputy lieutenant » doit posséder 150 liv. de rente foncière ou 3,000 liv. de fortune; le chef de corps 300 liv. de rente foncière ou 5,000 liv. de fortune; le lieutenant 30 liv. de rente foncière ou la propriété personnelle d'une terre de 750 liv., l'enseigne 20 liv. de rente foncière ou la propriété personnelle d'une terre de 400 liv. Un pair du royaume et son héritier présomptif n'ont pas besoin de cens.

II. *Effectif normal des compagnies dans chaque comté* (1). La

(1) Les *rapports de quotité* dans la loi devaient rester en vigueur jusqu'au 25 juin 1805 (loi sur la milice, § 20) et être ensuite fixés à nouveau à partir de ce terme, de dix en dix ans (§ 38, en tenant officiellement compte du cens décennal). Si dans la nouvelle fixation des quotités le taux total pour le

loi sur la milice § 19 (ainsi que cela avait déjà eu lieu auparavant), détermine l'effectif normal des compagnies, — alors de 40,963 hommes pour l'Angleterre et le pays de Galles ensemble, réparti d'après un taux fixe entre les divers comtés. Les trois contingents les plus élevés étaient fournis par le Middlesex, 3,038; le Lancastre, 2,439; York, West-riding, 2,429; les trois moins forts Rutland, 83; Merioneth, 121; Anglesea, 128. Le « Privy council » est autorisé de temps en temps à modifier le *quantum* (§ 20); le nombre total fut aussi élevé d'une manière importante par la suite. Dans les cas de la menace imminente d'une invasion ou d'une rébellion il peut être formé par proclamation royale, une « supplementary militia » (§ 146), s'élevant au maximum à la moitié de l'état ordinaire. La circonstance que la nécessité doit d'abord être communiquée au parlement, ou si celui-ci n'est pas rassemblé, elle doit être publiée par une proclamation.

III. *La formation des listes de contrôle et la procédure en matière de réclamations*. Pour ces affaires administratives et les suivantes le lord lieutenant forme avec ses « deputy lieutenants » un « general meeting » de tout le comté. Dans les « hundreds », divisions ou autres circonscriptions inférieures analogues, les « deputy lieutenants » qui y appartiennent forment une subdivision meeting. Tous deux analogues aux « quarter » et « special sessions » des juges de paix; tous deux avec leur secrétaire particulier, et avec la marche accoutumée des affaires des juges de paix.

Le general meeting consiste en au moins deux *deputy lieutenants* sous le lord lieutenant, ou en son absence en au moins trois « deputy lieutenants ». Une pareille session est tenue le mardi avant le 10 octobre, et détermine à l'avance quels jours de l'année seront ensuite tenus les « general meetings », qui doivent être annoncés par le journal officiel et les feuilles publiques au moins quatorze jours avant la séance (§ 21).

comté se trouve élevé, le *general meeting* répartit l'augmentation selon qu'il le juge convenable, entre les divisions; si la quotité est abaissée, le nombre d'hommes qu'il y a en trop est licencié par la voie du tirage au sort.

Au subdivision meeting se rapportent au moins deux « deputy lieutenants », en cas de nécessité un « deputy lieutenant » et un juge de paix (§ 22). La première réunion est ordonnée le plus tôt possible après le 10 octobre par le « general meeting » dans chaque district inférieur (§ 23); les réunions ultérieures sont décidées par l'assemblée de district elle-même.

En même temps que l'annonce de la première assemblée de district, a lieu un avis au « high-constable » par ordre ultérieur aux constables des villages ou aux employés analogues, de rédiger *la liste complète* de tous les habitants de leur paroisse entre dix-huit et quarante-cinq ans (§ 25), contenant le prénom, le surnom, l'âge, le nombre d'enfants, et les motifs d'exemption qui pourraient exister (§ 26). Les listes totales des villages, doivent être achevées dans le mois et être appendues un dimanche à la porte de l'église avec indication du jour de la séance, dans laquelle les réclamations sont admises (§ 28; 46 Geo. III, c. 91). Elles sont ensuite remises à la session de district et vérifiées sous serment par chaque constable (§ 30).

Chaque personne admise sur la liste totale, qui se sent ainsi lésée, on croit l'être par l'omission d'autres noms, ou qui se croit une exemption du service non admise, peut en *appeler* à la session de district, dans laquelle au moins deux « *deputy-lieutenants* » décident en dernier ressort des réclamations. D'après la mesure de ces rectificatious ils envoient les listes complètes dans la forme prescrite, au secrétaire du « general meeting (§ 30).

Sont légalement dispensés du service de la milice (§ 13) : les pairs, les officiers en activité ou à la demi-solde de l'armée et de la marine; les sous-officiers et soldats de toutes les troupes royales; les personnes qui servent déjà comme officiers dans la milice, ou qui y ont servi auparavant pendant l'espace de quatre années; les ecclésiastiques de l'Église établie; les membres résidants des deux universités nationales ; les ministres licenciés d'une société religieuse enregistrée; les constables et autres employés de paix; les commis des avoués (*articled clerks*); les apprentis, les matelots et gens naviguant;

les compagnies des docks royaux, arsenaux, fabriques de poudre et arsenaux sous l'administration des « mestre » de camp, les mariniers de la corporation de la Tamise; les « *pauvres gens* qui possèdent plus d'un enfant légitime ». Puis d'après 44 Geo. III, c. 54, § 8, ceux qui servent déjà comme membres actifs dans la « yeomaury » ou dans une milice de volontaires et sont enregistrés comme tels, ou bien servent dans une milice locale. D'après 52 Geo. III, c. 38, § 39, ou d'après 19 Geo. III, c. 44, les ecclésiastiques des sociétés religieuses enregistrées (comp. 52 Geo. III, c. 155 § 9).

IV. *Le tirage au sort, la prestation de serment et l'enrôlement des compagnies* (1). Le nombre des compagnies à tirer au sort,

(1) La visite médicale dans le délai fixé a lieu, autant qu'il est possible, par un médecin de régiment d'un corps de milice du voisinage, éventuellement par un autre médecin ayant capacité, 55 Geo. III, c. 65, § 8. Dans les deux cas le médecin prête un serment particulier de faire un examen fidèle et de ne pas accepter de présent. Celui qui se refuse à se soumettre à une visite corporelle peut être condamné par deux *deputy-lieutenants* ou juges de paix à un emprisonnement d'une semaine (43 Geo. III, c. 50, § 14), et être inscrit sans visite, 43 Geo III, c. 100, § 1.

Un substituant ou volontaire communal qui, après avoir touché sa prime, ne paraît pas pour prêter serment, peut être condamné par un *deputy-lieutenant* ou un juge de paix à la restitution de la prime et à une amende de 10 à 20 sch., éventuellement à un emprisonnement de quatorze jours (§ 62). D'autre part deux *deputy-lieutenants* peuvent aussi concéder aux remplaçants enrôlés des gratifications particulières pour leur propre compte ou pour l'entretien de leurs familles (§ 63). Toutes les amendes pour refus de service sont applicables, sur l'ordre de deux *deputy-lieutenants*, au recrutement d'un substitut, et le supplément qui pourrait exister doit rentrer dans la caisse du régiment (§ 66).

L'enrôlement d'un *serviteur* ne rompt le contrat de service que lorsque la milice est appelée en service actif, ou lorsque le serviteur reste absent de son service plus longtemps que les vingt et un jours d'exercice. Cette négligence peut être punie par une diminution de salaire; les difficultés à cet égard sont décidées par un juge de paix (§ 61).

A peine de 20 liv. d'amende il est interdit à tout enrôleur de recruter pour l'armée permanente un homme immatriculé dans les contrôles de la milice, et tout contrat de cet espèce est déclaré nul. Un homme de la milice qui y fait de fausses indications, ou qui se laisse enrôler une seconde fois dans un autre régiment de milice, est puni d'un emprisonnement de six mois, par un juge de paix sur déclaration d'un témoin (§ 64). Tout particulier, qui engage

d'après le plan de répartition dans chaque paroisse, est annoncé par les constables à toutes les personnes soumises au service, ainsi que l'époque à laquelle aura lieu le tirage au sort. Dans la session de district établie dans ce but, les « deputy lieutenants » font tirer au sort sur chaque liste locale le nombre des noms requis (§ 41). Chaque individu désigné par le sort est averti qu'il doit servir, *pendant cinq ans*, ou fournir un remplaçant et se trouver, dans le délai fixé, pour prêter serment. (§ 41).

Celui qui n'est pas présent à l'époque fixée, ou qui refuse le serment dans les actes ultérieurs, ou ne fournit pas de substituant convenable, encourt une amende de 10 liv., et est de nouveau obligé de servir après le délai de cinq ans. En cas de non-paiement il y a lieu à la contrainte par corps. — Mais s'il se trouve que la personne tirée au sort n'a pas cinq pieds quatre pouces (anglais) ou n'est pas capable de servir après visite médicale, ou ne possède pas 100 liv. de fortune d'après sa déclaration sacramentelle, on en substitue aussitôt sur la liste de contrôle un autre par tirage au sort (§ 53). Des tirages analogues ont lieu en cas de vacances par la mort, ou par service, ou par incapacité de service postérieure (§ 55-60).

Celui qui est trouvé apte doit ensuite fournir un *serment de service* (57 Geo. III, c. 118) et un autre serment sur sa situation personnelle (43 Geo. III, c. 50) de la teneur suivante :

« Je jure que je suis de profession un....., habitant généralement dans la paroisse de N., que je ne suis pas marié (ou.....); et que je n'ai pas d'enfants (ou seulement un enfant illégitime, etc.); et que je n'ai de fracture, ni de mauvais accidents; que je ne suis pas incapable par paralysie ou autrement, mais que j'ai le complet usage de mes membres ; que je ne suis ni mate-

un *sergeant* ou un autre milicien pour recruter dans une ville ou un village des *volunteers* pour la milice, encourt 20 liv. d'amende, et le milicien un emprisonnement de trois mois s'il se refuse à indiquer son commettant (§ 65). Les *constables* officiers et sous-officiers de la milice ne peuvent prendre aucune part à un contrat d'assurance ou à la prestation d'un remplaçant et ce à peine de 50 liv. d'amende.

lot ni navigateur, ni mousse; que je n'appartiens ni à l'armée royale, ni à la marine, ou à un corps de marine, ni à un autre corps de milice. Comme attestation de ceci, etc.

« Juré par moi, le

« N. N. Deputy lieutenant ».

Celui qui est tiré au sort peut aussi fournir *un remplaçant*, en supposant toutefois qu'il soit trouvé capable de servir et n'ait pas plus d'un enfant légitime. Le remplaçant examiné d'après ces principes et admis, remplace son « principal » pendant cinq ans et le libère comme s'il avait servi (§ 41). Le marguillier et l'inspecteur des pauvres de la paroisse peuvent aussi, sur le pied d'une résolution communale, fournir, dans le délai du tirage au sort, des *remplaçants communaux* (volunteers). Un tirage au sort n'a lieu dès lors, dans la commune, que pour le nombre qui n'a pas été rempli par les « volunteers ». Les chefs de la commune peuvent accorder à des semblables volontaires, « volunteers », une solde de 6 liv., et le décréter comme annexe à la taxe des pauvres avec la confirmation d'un juge de paix dans la commune. Mais aucun membre de la commune, qui sert personnellement ou par substituant dans la milice, ou y a servi, ne doit contribuer à cette taxe. Il y a lieu à réclamation contre l'imposition, dans les sessions, comme contre la taxe des pauvres (§ 42).

Les compagnies ainsi capables de servir et ayant prêté serment ainsi que les remplaçants, sont ensuite *enrôlés dans la liste de district* (§ 41), que le « clerk » doit envoyer par écrit, dans les quatorze jours, au « clerk » du « general meeting », à peine de 20 liv. d'amende pour la négligence ou les déclarations sciemment fausses (§ 36). Sur cette liste de service les compagnies enrôlées sont rangées dans cinq classses séparées en tenant compte de leur origine : 1° les hommes de moins de trente ans et sans enfants ; 2° ceux de plus de trente ans sans enfants; 3° avec enfants ayant plus de quatorze ans; 4° avec les enfants de moins de quatorze ans; 5° toutes les autres personnes ne tombant pas dans les catégories précédentes (§ 54).

V. *Formation des régiments de milice* (1). Les troupes enrôlées sont formées en compagnies de 60 à 120 communes, chacune avec un capitaine, un lieutenant et un enseigne. Lorsque les compagnies d'un comté y suffisent on en forme des régiments de 8 à 12 compagnies, en d'autres cas un bataillon de 4 à 7 compagnies, éventuellement un corps d'au moins 3 compagnies. Le régiment d'au moins 800 communes obtient un colonel, un lieutenant colonel, 2 majors. Le petit régiment d'au moins 480 hommes un colonel, un lieutenant-colonel, un major; le bataillon, un lieutenant colonel et un major; le corps un lieutenant-colonel ou un major (§ 68).

Comme adjudants, le roi nomme un officier de l'armée permanente, ou un officier de milice qui a servi cinq ans dans la milice formée. Il peut recevoir le rang de capitaine même sans le cens légal (§ 77).

Le *lord-lieutenant* peut ensuite nommer un *médecin de régiment* parmi les médecins approuvés, qui obtient des indemnités pendant les exercices, et en cas de mobilisation un traitement (§ 78).

(1) Aucun colonel ou officier de l'état-major de la milice ne peut en même temps être capitaine d'une compagnie. Dans les grands régiments et les bataillons on peut aussi former une compagnie spéciale de grenadiers ou d'infanterie légère en élevant le nombre des lieutenants (§ 68). Une partie des troupes peut être exercée dans le service de l'artillerie, et commandée à cet effet par des officiers spéciaux (§ 69). Des compagnies spéciales, qui ne suffisent pas à former un plus grand corps, peuvent être unies à des régiments ou à des compagnies des comtés voisins. Lorsque particulièrement la loi ne renferme pas de prescriptions spéciales, la formation des corps de troupes est la chose de l'administration royale (§ 71). Dans les cas d'une vacance le *lord lieutenant* peut aussi se charger comme colonel du commandement d'un régiment, d'un bataillon ou d'un corps (§ 72). Les officiers supérieurs de petites fractions peuvent obtenir le grade, mais pas la solde d'un rang supérieur (§§ 73-74).

Les charges d'adjudants, de médecin de régiment, de sergent-fourrier du régiment, d'officier payeur ou quartier-maître sont inconciliables avec celles de capitaine d'une compagnie (§ 81). Les officiers de l'armée permanente à la demi-solde peuvent continuer à toucher cette solde comme officiers subalternes de la milice (§ 82).

Aucun aubergiste ou brasseur ne peut être nommé sergent, caporal ou

Le colonel, moyennant la confirmation royale, peut nommer pour le bataillon, en qualité de *quartier-maître*, un soldat ayant servi (§ 79). Le colonel peut aussi nommer aux fonctions de payeur un fourrier de régiment ou de bataillon; dans les petites divisions de moins de 3 compagnies, l'officier commandant doit contribuer à remplir cette place (§ 80).

Le rapport des caporaux, sergents et tambours est fixé de la manière suivante : hors du service actif un sergent et un caporal par 30 hommes; un tambour par compagnie; au service actif un sergent et un caporal par 20 hommes, 2 tambours par compagnie (§ 83). Le lord-lieutenant ou commandant en chef du régiment peuvent, à leurs frais, tenir un corps de musique officiel en dehors de l'effectif (§ 85).

VI. *Exercice de la milice* (1) (training and exercise). La milice

tambour (§ 83). Les charges des sous-officiers sont données par l'officier commandant qui possède aussi le droit de les renvoyer (§ 84).

(1) Le temps légal des exercices de vingt et un jours (§ 87) fut prolongé par des lois postérieures, tantôt à vingt-huit jours, tantôt abrogé de nouveau d'après l'appréciation du *privy council* (ministère d'État), parfois aussi complétement suspendu pendant un certain temps. La désignation des sections et du lieu des exercices a lieu généralement par les *general meetings* (§ 89). Dans les quatorze jours après les exercices, le colonel doit, à peine de 50 liv. d'amende, faire rapport sur l'état du régiment. Les commandants des divisions font rapport au colonel (§ 97). Chaque capitaine doit, d'après la formule légale, remettre dans le mois un état spécifiant sa compagnie (§ 98), qui est la base des rapports ultérieurs. La liste de la compagnie (*F.*) renferme : 1° la division et la paroisse; 2° les noms des divers hommes sous les rubriques de *principals*, *substitutes*, *volunteers;* 3° l'âge; 4° s'ils appartiennent à la 1re, 2e, 3e, 4e ou 5e classe, d'après les principes d'origine exposés plus haut. Le second relevé (*G.*) renferme le nombre des *principals*, *substitutes* et *volunters;* le nombre d'hommes qui parmi eux ont encore à servir un, deux, trois, quatre ou cinq ans; le nombre d'hommes qu'il y a dans les 1re, 2e, 3e, 4e et 5e classe.

La procédure pour la poursuite des déserteurs (§ 108) est la suivante. Lorsque le commandant ou l'adjudant obtient la connaissance de la retraite probable d'un déserteur, il publie une réquisition écrite avec le signalement, et l'envoie par un sergent, un caporal ou un tambour, à l'adjudant ou au sergent-major de la section de milice, dans laquelle on suppose le déserteur. Celui-ci commande aussitôt un nombre de sergents, caporaux ou tambours, pour le saisir et le conduire devant *un* juge de paix. Après constatation du fait devant lui, le déserteur, grâce à un *warrant* du juge de paix, est conduit

doit une fois par an être convoquée pour exercer pendant l'espace de vingt et un jours. Les exercices peuvent également avoir lieu par fractions moindres de deux compagnies au moins. Pendant le temps de l'exercice, les compagnies sont soumises au droit de la guerre « Mutiny act », aux articles de guerre et aux tribunaux militaires (§ 89), à l'exclusion cependant des pénalités dans la vie et les membres. Ils obtiennent la solde du jour où ils entrent au régiment (§ 92). Le logement des officiers et des troupes durant le temps d'exercice a lieu dans les hôtelleries et auberges, d'après les mêmes principes que pour l'armée permanente, par réquisition du lord-lieutenant ou de l'officier commandant adressée au bourgmestre, constable ou autre chef local; en cas de refus ou d'absence de celui-ci, par un juge de paix voisin (§ 94). Pareillement les attelages nécessaires sont fournis sur la réquisition d'un juge de paix, qui adresse son warrant aux constables; les taxes, à cet égard, sont légalement déterminées, les surcharges éventuelles sont supportées par la caisse de district (§ 95). Chaque chef de compagnie peut convenir aussi avec ses hommes d'un taux maximum de 30 centimes par jour pour le blanchissage, l'entretien des armes et d'autres besoins, mais il doit compter avec chaque individu, et à la fin de l'exercice déduire l'excédant de la solde (§ 96).

Les hommes qui, après avertissement légal, ne se rendent pas au lieu d'exercice (hors le cas d'impossibilité par suite de maladie) sont soumis pendant tout le temps de l'exercice à la juridiction militaire; s'ils ne sont saisis qu'après ce temps, ils encourent une amende de 20 liv. comme peine sommaire de la désertion, à prononcer par *un* juge de paix. Si le paiement n'a pas lieu aussitôt, le juge de paix prononce la maison de correction avec « hard labour » ou l'emprisonnement pendant six mois (§ 99). La poursuite des déserteurs peut être confiée,

par les militaires que cela concerne au quartier général du régiment de milice le plus voisin, et de là à son régiment. Des règles minutieuses prescrivent le casernement des militaires qui le transportent, le paiement des frais de transport, etc.

par ordre de l'officier commandant, à un sous-officier, elle est facilitée par des ordres d'emprisonnement sommaire des juges de paix (§ 108), favorisée par une prime légale de 20 sh. allouée sur la caisse du régiment, pour la saisie de tout déserteur (§ 109), et par une amende de 5 liv. pour l'action d'héberger sciemment un déserteur (§ 110).

La loi sur la milice renferme dans ses §§ 103, 105, 115 quelques principes spéciaux sur la *tenue des tribunaux militaires*. Lorsque le nombre d'officiers nécessaires à cet effet fait défaut, l'on s'aide par l'appel dans les régiments de milice voisins. Le jugement doit être confirmé par le commandant qui a composé le tribunal. En outre, aucun officier de milice ne doit prendre part à un tribunal de guerre pour l'armée permanente et réciproquement. — D'après 55 Geo. III, c. 168, les délits contre les tribunaux militaires et les articles de guerre durant le temps des exercices, peuvent être poursuivis devant un tribunal militaire, même après la dispersion des troupes; les déserteurs, en n'importe quel temps qu'ils puissent être saisis, sont poursuivis comme ils le veulent (56 Geo. III, c. 64, § 5). D'après 22 et 23 Vict. c. 38, la désertion dans la milice peut désormais avoir lieu toujours alternativement, soit devant un tribunal militaire, soit sommairement (avec amende et éventuellement prison) devant *un seul* juge de paix.

VII. *Casernement de la milice en service actif.* Il a lieu dans « le cas d'une invasion actuelle, ou d'une invasion imminente, et d'une rébellion ou d'une insurrection » à la suite d'un ordre royal adressé aux lord-lieutenants, ou en leur absence à trois « deputy-lieutenants » au moins (§ 111). Le Parlement est-il rassemblé, il faut auparavant lui communiquer la circonstance; s'il ne l'est pas, l'ordre est déclaré en conseil d'État et rendu public par proclamation. La convocation « draw out and embody » peut atteindre toute la milice ou seulement une partie de celle-ci. Les troupes convoquées sont placées sous le commandement des officiers généraux qu'il plaît au roi de nommer, et appliquées selon le besoin *dans toute la partie de la Grande Bretagne*. Elles sont complétement soumises au droit

et règlements militaires (§ 111), jusqu'à ce qu'elles soient de retour dans leur comté et licenciées par ordre royal « disembodied ».

La procédure est la suivante. Après avoir reçu l'ordre de mobilisation, le lord-lieutenant lance ses ordres ultérieurs par les « high constables » aux divers « under constables », afin de citer par écrit les différents hommes de la milice (§ 114). Les absents sont traités comme déserteurs d'après les lois de la guerre, l'action d'héberger sciemment un déserteur est menacée d'une amende de 100 liv. (§ 116). Officiers et troupes acquièrent, à partir de la mobilisation, la solde ordinaire de l'armée permanente (§§ 117, 118). En outre, chaque milicien obtient en tout une guinée de gratification, des personnes moins fortunées reçoivent même des subsides plus forts (§§ 121, 122). Les vacances par la désertion ou l'absence sont remplies par un tirage supplémentaire dans la subdivision qu'elles concernent (§ 128). Lorsqu'une partie seulement des milices est mobilisée, l'appel et la division a lieu par tirage au sort dans une séance de la subdivision (§§ 129-132). On tient néanmoins compte dans ce cas de la classification par origine : d'abord toute la première classe, puis la seconde classe et ainsi de suite; ce n'est pas dans la classe qui ne doit pas marcher tout entière qu'a lieu le tirage au sort (§§ 133, 134). Tandis qu'une partie de la milice est mobilisée, la partie non mobile peut être exercée pendant un délai à fixer par ordonnance royale (§ 142). Pendant le temps de la mobilisation, spécialement une partie des milices peut être en tout temps, par ordonnance royale, renvoyée dans ses foyers puis rappellée (§ 144).

VIII. *Arsenaux et cadres permanents.* Tous les mousquets délivrés à la milice doivent être revêtus de la marque *M* et signés du nom du comté. La vente, la mise en gage ou la perte des armes, des parties d'uniforme, d'armement, ou de munitions, ou l'action de ne pas les remettre en bon état est punie chez le milicien d'un amende de 3 liv. au plus, et éventuellement de la maison de correction pendant trois mois, avec travail forcé ; chez les tiers qui achètent sciemment ces objets, les

dissimulent, les reçoivent, d'une amende de 5 liv., et éventuellement de six mois d'emprisonnement ou du fouet (§ 102).

Toutes les armes, tous les uniformes, armures et autres approvisionnements du régiment, sont conservés hors du temps de la convocation en un endroit fixé par le commandant du régiment, avec l'approbation du lord-lieutenant. A défaut d'un local approprié à cet effet le *generale meeting* peut, aux frais de la caisse de district en approprier ou en construire un (§ 106).

Aussi pendant le temps durant lequel la milice n'est pas rassemblée, on conserve des *cadres rémunérés* auprès de chaque régiment, consistant en un adjudant, un sergent-major, plusieurs sergents et tambours. Ce cadre doit être stationné dans l'endroit où se trouve le dépôt des armes du régiment. L'adjudant est responsable de tout l'approvisionnement en armes, en harnais et en autres objets sous la surveillance du commandant. Pour les réparations et autres frais d'administration, on accorde 1 liv. par mois par homme. En cas d'absence de l'adjudant, le sergent-major a le commandement du cadre.

IX. *Les droits et priviléges personnels des troupes.* Sous ce titre on comprend d'abord le droit des officiers, sous-officiers et soldats à la solde légale, durant la période de la mobilisation et des exercices annuels. Comme règle à cet égard, il y a le taux de la solde de l'infanterie de ligne permanente, avec de petites différences temporaires, parfois aussi avec toute sorte de rémunérations accessoires, afin de favoriser le service volontaire. Les officiers subalternes, les sous-officiers et les soldats ne perdent pas, par leur service et leur solde dans la milice, leurs droits aux pensions militaires; pour les adjudants de la milice il y a, après un long service, un règlement particulier sur les pensions.

Les sergents, les caporaux et tambours qui sont congédiés comme invalides, après un service de vingt ans dans la milice, peuvent, sur certificat du commandant en chef et de trois « deputy-lieutenants, » recevoir la petite pension militaire dans l'hospice des invalides (§ 86). Les sous-officiers et soldats

qui sont blessés en service actif, ont les mêmes droits à l'hospice des invalides que dans l'armée permanente (§ 117).

Il y a de nombreuses lois spéciales relatives au *soutien des familles* (1) des hommes convoqués pour la milice, par les inspecteurs des pauvres et sur leur caisse; elles comprennent des subsides assez élevés; entre autres, la clause que des membres de pareilles familles ne peuvent pas être envoyés dans le « workhouse » et que l'acceptation d'un semblable secours n'enlève pas le droit de vote pour les élections parlementaires.

Les autres *droits politiques personnels* des milices sont encore : que la réception d'une commission d'officier de milice n'entraîne pas démission du siége parlementaire et ne rend donc pas nécessaire une élection nouvelle (§ 172); le droit de recevoir un congé pour remplir les devoirs d'électeur au parlement (§ 173); l'exemption des fonctions de shériff, constable ou autre employé communal (§§ 172, 174); l'exemption du devoir légal d'entretenir les routes (§ 174). Auparavant, avant l'introduction de la liberté industrielle absolue, il s'y joignait le droit pour l'homme qui avait servi dans la milice d'exercer les métiers sans apprentissage préalable (§ 175).

X. *Suspension des exercices annuels de la milice* (2). La loi de la milice renferme déjà diverses clauses présupposant une pa-

(1) Les soutiens aux familles des sergents et tambours sont fournis par la caisse de district; pareillement les secours aux familles des soldats qui servent dans un autre comté que celui où l'on paie le secours. Certaines difficultés à cet égard sont jugées par le *lord-lieutenant* ou par trois *deputy-lieutenants*. Lorsque la famille à soutenir est plus nombreuse que l'épouse et trois enfants de moins de dix ans, il est permis aux inspecteurs des pauvres de fournir un autre homme apte au service comme substituant. Le soin de cet entretien est soumis aux ordres de divers juges de paix avec appel aux *quarter sessions*.

(2) Pour ce qui concerne la marche ultérieure et la décadence de la milice, voyez le § 4 plus bas. Les formulaires joints aux lois sont très nombreux, parmi eux il y en a d'importants pour la marche des affaires : Les listes des domiciles pour la préparation des listes de matrice (*A*); la matrice locale des *constables* (*B*); la liste originelle pour la subdivision (*C*); la même liste pour le comté (*D*); la liste d'enrôlement (*E*); la liste des compagnies (*F*) et beaucoup de *warrants* aux *constables*; les ordres pour la convocation aux

reille suspension. L'administration de la milice doit, à la fin de chaque année, envoyer aux « quarter sessions » un aperçu des troupes et un rapport sur les exercices (§ 157), et lorsqu'il en résulte qu'un comté, dans les six mois après avoir reçu l'ordre, n'a pas complétement fourni son contingent de troupes, *il doit payer annuellement une somme de 10 liv. pour chaque homme manquant*. Elle doit être encaissée, sur certificat de l'administration de la milice, par la plus prochaine « quarter session », au compte du comté, et répartie entre les paroisses d'après le rapport des compagnies manquantes (§§ 158-160). Les sommes ainsi levées sont employées en prime pour les volontaires (*volunteers*), que les « deputy-lieutenants » procurent (§§ 161, 162). Chaque localité est délivrée, après paiement de pareille somme, de la responsabilité des hommes manquant. A la fin des guerres avec la France, la suspension des exercices journaliers eut bientôt lieu comme règle générale (1).

exercices annuels (n° VI); les ordres de mobilisation du *lord lieutenant* (n° VII); et enfin les formules pour les secours (n° IX-XI).

Restaient exceptées de la loi sur la milice, les milices de Londres et Tower Hamlets soumises à des lois spéciales, 36 Geo. III, c. 92; 39 Geo III, c. 82; 37 Geo. III, c. 75, § 25; puis les milices des montagnards dans les travaux des mines d'étain du Devon et du Cornwall, 42 Geo. III, c. 72. Pour quelques comtés on avait encore ajouté des principes accessoires et subordonnés.

(1) Pendant la mobilisation le chef du régiment nomme (comme dans l'armée permanente) un agent et se fait donner caution par lui, et doit répondre des déficits (§ 120). Les hommes tirés au sort, qui indiquent sous serment une fortune de moins de 500 liv., et ont fourni un remplaçant spécial, obtiennent, sur l'ordre de deux *deputy-lieutenants* (formulaire n° 8), des marguilliers et inspecteurs des pauvres de leur paroisse, une somme qui, autant que possible, doit correspondre à la moitié du prix courant d'un substituant ou *volunteer* dans leur comté, et ce sur les fonds destinés à fournir des volontaires paroissiaux (§ 122). Celui qui sert volontairement plus de cinq ans, obtient une prime d'une guinée (§§ 125-126). Les hommes qui ne sont pas tombés au sort, qui ont moins de trente-cinq ans et n'ont pas d'enfants de moins de quatorze ans, peuvent être en tout temps admis par les *deputy-lieutenants* comme *volunteers*, au lieu et place d'un homme tombé au sort (§ 136).

Le taux de la solde pour les cadres de milice a été de temps en temps fixé par des actes temporaires, communément à 2 2 3 thr par jour pour

l'adjudant, pour le sergent-major, et les sergents 1 1/2-1/4 thr, pour les tambours 1/3-1/2 thr. On déduit 1/6 thr pour les jours de congé. Le sergent-major reçoit dans certaines périodes 38 thr, et le sergent 20 thr pour frais d'équipement. L'adjudant du cadre ne peut, en règle générale, recevoir de congé dépassant trois mois, les sergents ne peuvent recevoir de congé simultané que par tiers de l'effectif au maximum. Les lois postérieures sur la suspension des exercices de la milice ont encore réduit ces dépôts au dessous du nombre primitif.

NOTE SUR LA PROCÉDURE RELATIVE A LA RÉDACTION DES MATRICULES

La rédaction des matrices a lieu par résolution du *general meeting*, en même temps pour toutes les subdivisions.

1. D'abord il y a l'*avis* n° 1 (loi de la milice, § 25) au *high constable* de la division avec invitation d'adresser aux *constables* locaux les ordres nécessaires pour l'envoi des listes locales. Les *constables* locaux sont invités ainsi à remettre à chaque *occupier* d'une maison et à chaque propriétaire d'une maison particulière ou d'une chambre l'avis suivant (46 Geo. III, c. 91, form. *A*) :

« Publié le 12 novembre 1841. A. C., *constable*.

Nom	État	Age	Nombre d'enfants de moins de 14 ans	Libéré ou non libéré	Motif d'exemption
A. B.	Maître de maison	40			Ecclésiastique
C. D.	Domestique	28	pas	non	—
E. F.	Locataire	24	pas	non	—
G. H.	Résident	30	pas	non	—

« *N. B.* La négligence de satisfaire à cet avis soumet la personne qui y est obligée à une peine de 10 liv. Il faut en outre faire attention que le 16 décembre 18..., à 11 heures avant midi, à N..., est fixée une séance pour entendre les réclamations des personnes qui croient être exemptées du service de la milice.

« A. C., *constable* de N... »

Dans les quatorze jours, chaque personne ayant reçu une pareille liste doit remplir la formule et la signer, à peine des pénalités susdites en cas de négligence, ou d'omission d'un nom ou d'indication inexacte.

2. Dans le mois qui suit la distribution de ces listes, chaque *constable* local doit alors rédiger une *matricule pour sa paroisse*, d'après la formule *B* (46 Geo. III, c. 91), contenant, comme plus haut, les noms et prénoms de tous les hommes de dix-huit à quarante-cinq ans, qui se tiennent à cette époque,

généralement dans cet endroit; l'état, les enfants de moins de quatorze ans, les motifs d'exemption. Ces dernières sont divisées en trois rubriques : *a* motifs généraux et légaux d'exemption ; *b.* l'homme a-t-il déjà servi comme volontaire dans la *yeomanry; c.* les professeurs autorisés, pour autant qu'ils n'exercent pas un métier, qui abroge de nouveau les motifs d'exemption (§ 28). On doit en même temps remarquer si la personne « semble corporellement incapable de servir ». Cependant la rubrique à cet effet manque par oubli dans la formule : une tentative des *constables* d'indiquer inexactement ou d'oublier un nom, est puni de 50 liv. d'amende ; le refus de donner son nom ou celui d'un habitant de sa maison, ou l'indication inexacte d'un nom est puni de 10 liv. (§ 31). La matricule locale ainsi rédigée est appendue, un dimanche au matin, à la porte de l'église (§ 28).

3. *Dans les petites sessions de district les « constables » remettent alors* une copie fidèle de leur liste locale (§ 28) et en affirment l'exactitude par serment. Ensuite les *deputy-lieutenants* présents entendent les réclamations formulées, les décident, rectifient la liste, en font former des listes de district, et les envoient, d'après la formule légale *C*, au *clerk* du *general meeting* (§ 30). A cette session de district et aux suivantes, les *deputy-lieutenants* peuvent exiger la présence des *constables* et autres employés analogues, à l'effet de fournir des renseignements, et condamner en outre chaque désobéissance ou chaque tromperie, partialité intentionnelle, ou grossière négligence dans le service, d'une amende de 2 à 20 liv. et d'un emprisonnement d'un mois (§ 32). Résulte-t-il de la procédure en reclamation le soupçon qu'on a admis un contrat d'apprentissage factice, pour créer un motif d'exemption du service, deux *deputy-lieutenants* peuvent, après audition de témoins, sous serment, condamner le prétendu apprenti au service de la milice à la première vacance.

4. *La liste de district* formée à la première session de district, après l'examen de toutes les réclamations, doit contenir le nombre total des personnes astreintes au service dans chaque paroisse, sous quatre rubriques : 1° sans enfants de moins de trente ans; 2° sans enfants de plus de trente ans; 3° avec enfants de plus de quatorze ans; 4° avec enfants de moins de quatorze ans. — Puis les personnes exemptées du service sous quatre rubriques : 1° à cause du service dans un corps de *yeomanry* ou de *volunteers ;* 2° dans l'armée permanente ou dans l'armée de mer ; 3° les autres personnes exemptées comme ecclésiastiques, médecins, *constables*, etc. ; 4° les personnes corporellement incapables de service. Le total qui en résulte donne le nombre total des hommes disponibles pour le tirage au sort dans chaque subdivision (formule *C*, 46 Geo. III, c. 91). Ces listes de district servent alors au *clerk* du *general meeting* à former une liste générale du comté d'après des rubriques analogues (formule *D*, 46 Geo. III, c. 21); elles doivent être envoyées dans le mois, à peine de 100 liv. d'amende, au *privy council* (§ 37).

5. Dans une *session de district ultérieure*, les *deputy-lieutenants* divisent ensuite le nombre des troupes à fournir réellement entre les diverses paroisses (§ 41). Le chiffre à fournir par chaque subdivision est déterminé auparavant par le *general meeting* (§ 40).

La loi additionnelle souvent citée, 46 Geo. III, c. 91 — la procédure de la rédaction des matrices — fut complétée en divers sens et l'on ordonna aux ecclésiastiques, aux marguilliers, aux inspecteurs des pauvres et aux autres employés paroissiaux d'y prêter leur assistance.

---

§ 3

POSITION DES « DEPUTY-LIEUTENANTS », DES JUGES DE PAIX ET DE L'INSTANCE SUPÉRIEURE DANS L'ADMINISTRATION DE LA MILICE

Il pourrait à peine venir à l'esprit à quelqu'un de recommander la constitution de la milice anglaise, comme modèle des « landwehr » allemandes. Mais au point de vue politique, elle présente un intérêt sous le rapport de la solution de la question de savoir sous quelle forme peut subsister le « self-government » pour une force armée. Il faut sous ce rapport distinguer le côté purement militaire du côté administratif.

L'organisme purement militaire est celui de l'armée permanente. La formation des régiments, des bataillons, des compagnies, le règlement d'exercices sont ceux de l'infanterie de ligne du dix-huitième siècle, tels qu'ils subsistent encore pour la majeure partie dans l'armée permanente. Le corps d'officiers surabondant se rencontre aussi dans l'armée permanente. Le droit de guerre, les articles de la guerre et les tribunaux militaires, sont pour la milice rassemblée, tout aussi nécessaires que pour l'armée permanente. Dans aucune partie du système militaire il ne peut y avoir place pour le *droit électoral*. La principale différence d'avec l'armée permanente consiste dans les conditions de capacité exigées du corps d'officiers, pour lequel, d'après les opinions de la classe gouvernante, la propriété foncière est nécessaire, tandis que l'aptitude militaire ne l'est pas. On essaie de suppléer à ces défauts, en prenant un officier ayant servi comme adjudant et par un nombre de maréchaux des logis et de sergents ayant servi.

L'organisme administratif, d'autre part, est emprunté à l'ad-

ministration des juges de paix, par conséquent pourvu de pouvoirs autoritaires étendus émanant de la nomination royale et *pas de l'élection*. Dans sa forme, son esprit, et en majeure partie aussi dans son personnel, le tout concorde avec le système des justices de paix. Cela s'applique déjà au chef de l'administration, au lord-lieutenant, qui est identique avec le « custos rotulorum » des juges de paix. Il est nommé par patente sous le grand sceau (par le ministre de l'intérieur et le lord-chancelier) « durante bene placito, » il prête serment à la reine en conseil, nomme tout le personnel des « deputy-lieutenants » et officiers des corps de milice et de volontaires, et fait comme « custos rotulorum » les propositions de nouvelles institutions de juges de paix. Il est le chef honorifique des régiments de milice, comme il est aussi celui de l'administration de district; il nomme le secrétaire de district, pour l'administration de la milice, et comme « custos rotulorum » le « clerk of the peace, » il est enfin sous ce double rapport « l'organe ordinaire de la correspondance entre le ministre de l'intérieur et le comté. » Pour l'administration des diverses affaires, il y a la même division que pour les juges de paix : en affaires des *quarter sessions*, des *special sessions*, et des juges de paix agissant *isolément*.

1. Le *general meeting*, parallèle aux « quarters sessions, » comprend le lord lieutenant, les divers « deputy-lieutenants » pour *les affaires générales de l'administration du district*. D'après la nature de l'administration militaire, l'on compte ici tant soit peu davantage sur la coopération personnelle du chef, que pour les « quarter sessions »; cependant, même ici le lord-lieutenant peut être partout remplacé par trois « deputy-lieutenants. Les affaires du « general meeting » sont disséminées dans les différents paragraphes de la loi sur la milice (§§ 2, 3, 18, 21, 23, 25, 37, 39, 40, 41, 87, 90, 98, 106, 124, etc.) Le point important est le premier « general meeting (§ 21), dans lequel on fixe en même temps les époques auxquelles auront lieu les autres meetings. Leur principal soin est la formation des listes matricules des circonscriptions inférieures,

certains règlements déterminés sur les exercices annuels et la création d'arsenaux. Le « general meeting, » la commission administrative du district, est placé au même rang que les « quarter sessions. » Pour la majeure partie des affaires administratives, la forme de l'assemblée générale périodique était cependant inappliquable ; afin d'amener plus de célérité dans les circonstances qui la requièrent, le lord-lieutenant ou « trois deputy-lieutenants » le remplacent pour ce motif, par exemple lors de l'exécution d'une mobilisation (§ 111). L'âme du bureau de l'administration est ici le « clerk of the general meeting, » qui, nommé et renvoyé par le chef, reçoit une rémunération par des émoluments d'après un tarif légal (§ 26). Le tarif minutieux embrasse la convocation aux meetings, les jetons de présence pour ceux qui y participent, les droits pour la copie des rapports périodiques, pour la rédaction et la composition des matricules (d'après le nombre d'hommes) une quotité à forfait pour le restant de la correspondance et une autre pour les frais de bureau. La liquidation a lieu par le lord-lieutenant, ou par « deux deputy-lieutenants. » La reddition de compte des « clerks » doit être renforcée par une formule sacramentelle légale et a été placée, avec le cours du temps, de plus en plus complétement, sous le contrôle du ministère de la guerre (alors *secretary-at-war*); — la suite nécessaire de la prise des frais principaux, sur les fonds de l'État.

2. Les *subdivisions meetings*, analogues aux » special sessions » des juges de paix, consistent dans les « deputy-lieutenants » appartenant aux divisions; elles en comprennent au moins deux, ou un « deputy-lieutenant » et un juge de paix. (§ 22). Leurs affaires paraissent de nouveau très disséminées dans la loi sur la milice (§ 22 à 25, 29, 32, 34, 35, 40, 41 à 43, 52, et suiv., etc.) Leur principal soin est la rédaction des matricules de district, le tirage au sort et l'enrôlement, et les réclamations contre l'acceptation sur la liste d'hommes devant servir (§ 29). Ils en décident en dernier ressort. L'administration de bureau est ici encore une fois aux mains du *clerk of the subdivision meetings;* son tarif d'émoluments est fixé par la loi.

D'après des lois postérieures, outre l'importante attribution des décisions en dernier ressort, les difficultés relatives à l'enrôlement dans un corps de milice volontaire appartient aussi au *subdivision meeting*, 44 Geo. III, c. 54, § 33. Les petites assemblées de district sont souvent omises en cas de mesures accélérées. Pour autant que cela pouvait se concilier avec l'objet du gouvernement de la milice, les subdivisions concordaient pour ainsi dire avec les divisions des administrations des justices de paix, et récemment, le plus possible, avec les associations des pauvres de district, pour autant que la petitesse du district le permet. On a aussi eu en vue par là les circonscriptions des compagnies de milice. L'argent nécessaire pour le but des actes de la milice peut être tiré directement de la caisse de l'État, par les « clerks » des subdivisions. Leurs comptes à cet effet, revisés, acceptés et signés par les « deputy-lieutenants, » valent comme reddition de compte (§§ 138-139). D'après 53, Geo. III, c. 105. Le « secretary-at-war » ou un commissaire établi par lui peuvent cependant charger chaque « clerk » de rendre compte de l'argent reçu, examiner ce compte et ordonner le paiement des reliquats.

3. *Les deputy-lieutenants* isolément sont d'abord autorisés à recevoir les serments à prêter d'après la loi sur la milice (§ 67). Puis ils exercent dans une couple de cas un pouvoir répressif sommaire analogue à celui des juges de paix isolés (§§ 14, 62, 63, etc.) En outre, ils exercent la poursuite répressive contre les apprentis, qui se laissent faussement inscrire (§ 49), et ordonnent le paiement des primes en cas de mobilisation (§ 122).

Généralement, cependant, les diverses amendes prononcées dans la loi jusqu'à 20 liv. sont prononcées sommairement par *un juge de paix*. Les juges de paix agissent ici de nouveau comme juges de police répressive, avec le pouvoir de prononcer jusqu'à trois mois de prison en cas de défaut de paiement (§ 176). Les peines de plus de 20 liv. sont réclamées par action civile devant les cours royales. Puis un juge de paix concourt au paiement des sommes réunies pour être remises à un rempla-

çant (§ 63). Un juge de paix peut en cas de retard du chef local ordonner directement le casernement des hommes de la milice (§ 94) et publier sur réquisition de l'administration de la milice, le « warrant » aux constables pour la fourniture des moyens de transport nécessaires (§ 95) Enfin un juge de paix établit, dans la poursuite des déserteurs, préalablement le point de fait, décrète ensuite son transport par les sergents qui l'ont poursuivi, ou la détention préalable dans la prison (§ 108), ainsi que la prime légale pour la saisie (§ 109); la désertion peut aussi être punie sommairement de peine pécuniaire ou d'emprisonnement, 21 et 22 Vict., c. 38. Le concours des « deputy-lieutenants » avec les juges de paix a donc lieu surtout en vue d'accélérer la marche des affaires. Lorsqu'il y a danger d'intervenir dans les rapports légaux de la vie bourgeoise, on conserve la juridiction des juges de paix. Les seules clauses de répression sommaire sont déjà énumérées, en somme dans le § 91; spécialement : refus de remplir la matricule envoyée aux chefs de ménages, ou fausses indications dans la rédaction de la matricule (§§ 29, 31); les contrats d'apprentissage simulés (§ 49); refus de visite médicale par un homme tombé au sort (§ 14); refus de se présenter par un homme tiré au sort (§ 45); absence des remplaçants (§ 62); enrôlement d'un homme que l'on sait appartenir à la milice pour l'armée permanente (§ 64); levée officielle de « volunteers » (§ 65); punition des hommes de la milice qui n'apparaissent pas aux exercices ou qui désertent de l'exercice, et ne sont saisis qu'après la clôture des exercices (§§ 99, 130); hébergement d'une personne que l'on sait être un déserteur (§ 110); vente ou achat d'armes et d'objets d'équipement que l'on connaît pour tels (§§ 101, 102); puis la punition sommaire des déserteurs d'après 21 et 22 Vict., c. 38. Le nombre des cas de répression sommaire résultant du « militia Act, » était en 1860 de 885 (1).

Le *principe fondamental de ces décisions de compétence* gît en

(1) Sur l'application rare à présent des châtiments corporels à l'armée et dans la milice, voyez *Parl. Pap.*, 1862, n° 37.

ce que, lorsque l'intérêt militaire concourt avec le droit civil, l'*autorité civile* agit par « orders » et par « convictions », par conséquent avec les garanties ordinaires d'un maintien rigoureux et égal du droit public. Cela a lieu d'abord pour l'entrée dans la milice, la formation des matricules, réclamations, tirage au sort, enrôlement, ce qui comprend actuellement le jugement du devoir légal de servir, et les motifs légaux d'exemption; puis pour les collisions avec le droit des particuliers, qui naissent quant au logement et au devoir de fournir des moyens de transport, enfin dans la poursuite contre les déserteurs, pour laquelle l'autorité civile établit d'abord la position des personnes. Dans quelques-unes de ces questions, spécialement pour les réclamations, les « deputy-lieutenants » décident en tout cas en dernier ressort; il faut cependant aussi noter en ce cas que leur personnel est pour les 5/6 identique à celui des juges de paix, que par conséquent l'élément civil est prépondérant, et la procédure est la procédure contradictoire ordinaire des juges de paix. Mais partout où les fonctions de juge de paix interviennent, le *cours des instances aux quarter sessions et cours royales* les suit également, et là même ou le « certiorari » est expressément enlevé, on l'admet encore toujours pour les cas extraordinaires. Pour les peines pécuniaires plus élevées, au dessus de 20 liv., les cours royales décident même directement par la voie de l'action civile. Il est donc aussi pourvu dans ce domaine à la légalité de l'administration de l'État, de la manière fixée par les §§ 2, 3, 5, sect. VII, chap. IV. Spécialement les principes favorables aux juges de paix en cas d'actions en recours, 24 Geo. II, c. 44, s'appliquent en ce cas aux « deputy-lieutenants. » Ici encore l'instance supérieure assure un développement égal de toute la législation de la milice, et l'on veille spécialement à ce que *sur aucun point il n'appartienne au ministère temporaire de donner une interprétation de ces lois.* La période des Stuarts avait montré que les lois de la milice pouvaient être employées abusivement dans un but de parti, ainsi qu'à des exactions partiales. La législation actuelle est, avec une grande prévoyance, conçue de telle façon que toutes les clauses

exécutives et répressives ne peuvent jamais être employées à dominer la législation civile par l'autorité militaire (logement de répression, tribunaux de classe, etc.).

La législation la plus récente (§ 92) a en tout cas augmenté d'une manière importante *les pouvoirs ministériels*, mais seulement dans les questions d'organisation et de nominations; et non pas de façon à attribuer au « secretary of state » quelque instance d'appel ou l'application de la législation militaire.

NOTE SUR LA STATISTIQUE DU PERSONNEL DES « DEPUTY-LIEUTENANTS ».

Cette statistique montre que par le rapport naturel qui existe au fond des choses, on tient compte, dans la nomination des *deputy-lieutenants*, des juges de paix et *gentlemen* qui ont quelque adresse, quelque connaissance et inclination pour l'administration militaire. La liste suivante montre combien le personnel des *deputy-lieutenants* se confond avec celui des juges de paix. Elle est empruntée à Dodd, *Manual of Dignities London*, 1843, la catégorie I contient le nombre de *deputy-lieutenants* qui sont en même temps juges de paix, et la catégorie II, ceux qui ne le sont pas en même temps :

	I	II		I	II
Bedford	31	3	Leicester	17	3
Bercks	53	5	Lincoln	107	15
Buckingham	56	11	Middlesex	26	17
Cambridge			Liberty of Tower	21	40
Chester	65	6	Monmouth	28	6
Cornwall	52	4	Norfolk	113	25
Cumberland	17	7	Northampton	47	
Derby	66	15	Northumberland	37	
Devon	91	33	Nottingham	31	2
Dorset	54	7	Oxford	40	6
Durham	45	22	Rutland	5	
Essex	108	22	Salop	62	2
Gloucester	69	4	Somerset	71	12
Hereford	42		Southampton	59	9
Hertford	50	9	Strafford	46	1
Huntingdon	7	4	Suffolk	52	3
Kent	77	5	Surrey	59	31
Lancaster	88	30	Sussex	90	9

	I	II		I	II
Warwick	49	5	Carmarthen	22	2
Westmoreland . . .	12	2	Carnavon	24	
Wilts	66	3	Denbigh.	10	5
York East R.	49	12	Flint.	17	1
— North R. . . .	48	11	Glamorgan.	67	
— West R.	115	46	Merioneth	22	
Anglesea	19		Montgomery	6	
Brecon	21	2	Pembroke	26	2
Cardigan	32	2	Radnor	22	2

Il y avait donc 2,545 *deputy-lieutenants* qui étaient en même temps juges de paix, et 467 qui ne l'étaient pas

§ 4

LA FORME LA PLUS RÉCENTE DE LA MILICE, 15 ET 16 VICT., C. 50.

Pendant longtemps les Anglais n'ont pas sérieusement pourvu à l'organisation de la défense de leur pays, sauf à celle de leur flotte de guerre. La possibilité d'une invasion étrangère n'avait été confirmée, depuis la conquête normande, par aucune expérience pratique, bien qu'elle surgit de temps en temps comme un spectre. L'idée d'un devoir de *défense générale* a pour ce motif complétement disparu de la conscience populaire, avec le cours des années. Quelque sérieusement et énergiquement que fût conçu le devoir des classes supérieures et moyennes, de concourir au service de la justice et de la police, aussi peu était compris le devoir de la défense. Depuis l'époque de la révolution cette question était regardée comme une simple question de prépondérance pour la position de la classe gouvernante vis-à-vis de la royauté et de la classe gouvernée. Pour ce motif on trouve ces étonnants « Mutiny Acts, » qui, d'année en année, mettent aux pieds du parlement l'existence d'une armée permanente, et la surprenante organisation de la milice en un corps populaire inactif sous le commandement des propriétaires fonciers.

Le peuple insulaire, dans ses idées arrêtées résultant de l'his-

toire de *ses* Stuarts et de *sa* géographie, y voit la base de sa « liberté » politique, et tient l'énergie avec laquelle spécialement l'Allemagne a développé son système de défense, comme une passion militaire et comme une inclination spéciale vers « la servitude. » Ces opinions sont développées à leur plus haute puissance (et fusionnées avec les idées de la classe marchande et manufacturière) dans les vues étroites des associations pour la paix.

La milice était revenue encore une fois à la vie dans la *période des guerres françaises*, et en 1793 on introduisit pour augmenter les troupes, la « supplementary militia. » On vit cependant aussitôt que les inclinations portaient plutôt à former des corps de « volontaires. » La première loi sur ce sujet, 34 Geo. III, c. 31, assure aux volontaires la solde des troupes de ligne en cas de mobilisation ou en cas de levée pour réprimer une sédition ou un tumulte. Les officiers doivent avoir droit à la demi-solde, les sous-officiers celui d'entrer aux invalides, s'ils sont blessés dans le service actif. Bientôt après parut la loi 38 Geo. III, c. 51, pour la formation de corps de volontaires à cheval, « yeomanry cavalry, » pareillement soumis à des officiers à nommer par le lord-lieutenant.

Après la fin des guerres avec la France, ce corps composé de propriétaires fonciers et de fermiers, de la partie la plus aisée de la population rurale, s'est maintenu. Chaque corps comprend trois compagnies d'au moins quarante hommes sous un officier supérieur. Les troupes sont généralement levées par de grands propriétaires fonciers, les chevaux sont fournis par les particuliers; les officiers nommés, on l'a vu, par le lord-lieutenant. Elles doivent être convoquées chaque année pour l'exercice, puis, afin de soutenir les juges de paix dans l'exercice de leur charge, et en tout temps elles doivent être prêtes au service immédiat. De semblables *yeomanry corps* existent encore au nombre de 50 avec environ 15,000 hommes; ils obtiennent un subside annuel pour l'équipement et la solde pendant l'exercice et le service actif. Des notions sur l'état de choses actuel se trouvent au Report 1861, N. 2817.

Mais après cette excitation des guerres avec la France, le zèle des hautes classes et des classes moyennes s'est bientôt éteint relativement au service sérieux de la milice. La loi sur la milice de 1802 ne subsista bientôt plus que pour une milice *in partibus*. Les tirages au sort obligatoires cessèrent à partir de 1817. Les levées furent aussi généralement supprimées et l'on conserva seulement les cadres soldés. Dans les lois de suspension postérieures, ces cadres sont eux aussi réduits; les vacances même parmi les adjudants ne sont plus remplies, les « general et subdivision meetings » discontinués, les armes et les approvisionnements sont remis à l'intendance. Pendant que l'administration de l'armée permanente restait aussi difficile, mécanique et bureaucratique que dans presque aucune autre partie de l'Europe, le système d'organisation de la milice n'était qu'une apparence, dont en réalité il ne subsistait plus que des cadres rémunérés, c'est à dire un certain nombre d'oisifs, qui se trouvaient, moyennant une bonne solde, aussi bien dans la milice que dans l'armée permanente.

Après, que depuis 10 Geo. IV, c. 10 (1829), chaque année on suspendit régulièrement non seulement le tirage au sort, mais encore la convocation aux exercices, et que l'on ne forma plus qu'occasionnellement des régiments par recrutement, il se présenta en 1852 des circonstances qui rendirent opportun le renouvellement des milices. Dans le but de revivifier l'institution, on publia alors une nouvelle loi sur la *milice*, 15 et 16 Vict., c. 50, au « Act to consolidate and amend the laws relating at the militia in England, » qui mit en même temps en vigueur des principes importants, afin d'atteindre, s'il était possible, au but de l'institution, avec aussi peu de gêne que possible pour les occupations habituelles du peuple (1).

(1) La réorganisation par le statut 15 et 16 Vict., c. 50 est (tout comme la résurrection récente des corps de volontaires) un intermédiaire au passage de la conscription générale avec remplacement.

Le nombre des régiments était en Angleterre de 79, de 7 au pays de Galles. Les cadres devaient, d'après 5 et 6 Guill. IV, c. 37, consister en 1 adjudant, 1 sergent-major et 7 sergents, et coûtait environ 100,000 liv., en moyenne,

Les clauses principales sont :

Art. 1er. Un secrétaire d'État (le ministre de l'intérieur, ou plus tard le ministre de la guerre?) doit être autorisé de temps en temps à publier des règlements sur l'âge des officiers de milice à instituer et certaines qualités, spécialement quant à un service préalable.

Art. 2-4. Des capitaines ayant servi, ou d'autres officiers supérieurs de l'armée permanente, ou des troupes de la compagnie des Indes, peuvent aussi être nommés officiers de milice sans posséder le cens; pareillement, les majors de la milice, ou les lieutenants-colonels, peuvent être élevés à un rang supérieur. Le cens pour les officiers au dessous du rang de capitaine est abrogé. Pour les places de « deputy-lieutenants, » de capitaines ou d'officiers supérieurs, le cens légal en rente foncière est placé sur le même rang que tout autre revenu héréditaire ou viager en autre propriété.

Art. 6. Le quartier-maître, le payeur, les sergents-majors et sergents sont institués par l'administration royale, selon la mesure des besoins; en cas de *convocation* des régiments et des bataillons, ces postes sont conférés par le commandant.

Art. 8-10. La reine, sur l'avis du conseil privé (ministère d'État), peut lever de temps en temps des milices jusqu'à 80,000 hommes; les quotités des divers comtés sont fournies par ordre du conseil d'État. Les subdivisions doivent être, par ordre du conseil d'État, mises d'accord avec les circonscriptions

par année. On employait généralement à les inspecter des officiers ayant servi dans l'état-major.

Il y a un aperçu sur *les quotités des milices dans les divers comtés*, pour 1852-53, dans le *Statistical Journal*, t. XV, pag. 364. Des aperçus complets sur la composition des états de milice du printemps de 1855 se trouvent dans les *Parl. Pap.*, 1855, t. XXXII, pag. 441-508. La composition effective était, au 15 avril 1855, la suivante : 50 colonels, 81 lieutenants-colonels, 103 majors, 683 capitaines, 620 lieutenants, 390 enseignes, 89 adjudants, 86 médecins, 61 médecins assistants, 39 quartiers-maîtres, 91 sergents-majors, 2,295 sergents, 1,583 caporaux, 820 musiciens, 32,449 soldats. — Au 30 avril 1855, l'état de présence était : de 1,813 officiers, 5,420 sous-officiers, 28,474 soldats; en permission temporaire : 275 officiers, 268 sous-officiers, 8,392 soldats.

des officiers ayant servi, capables, dans l'intérêt des classes propriétaires de capitaux; d'autre part, on plaça la fortune mobilière au même rang que la propriété foncière. Le cens pour les officiers subalternes fut complétement abrogé. Par 18 et 19 Vict., c. 100, il y eut un nouveau règlement relatif au cens pour les officiers supérieurs : pour le colonel, 600 liv., le lieutenant-colonel, 400 liv., le major, 300 liv., le capitaine, 200 liv. de revenu en propriétés mobilières ou immobilières. En même temps, l'institution d'officiers de l'armée permanente, depuis le grade de capitaine, est de nouveau réglée sans cens.

Pour la création des arsenaux nécessaires à la milice, parut une loi spéciale, 17 et 18 Vict., c. 105, avec préceptes plus précis sur leur approvisionnement. Afin de réunir les ressources financières nécessaires, les « quarter sessions » peuvent ordonner un additionnel au « county rate » et accepter des prêts en cas de nécessité. Les « municipal boroughs » doivent fournir à ce sujet une contribution proportionnelle, d'après le rapport d'élévation de leur taxe des pauvres. Afin d'établir ces rapports de quotité, on nomme une commission mixte, pour laquelle les « quarter sessions » délèguent deux juges de paix, et le conseil communal deux membres. Mais si la commission ne parvient pas à se mettre d'accord dans les trois mois, le ministre de l'intérieur nomme un arbitre.

Même après cette tentative de revivification, depuis la fin de la guerre de Crimée, la milice est retombée, pour ainsi dire, dans son ancien état. L'une année après l'autre, les lois sur la rédaction des listes et sur le tirage au sort sont suspendues, mais l'autorisation pour le ministère d'État de convoquer des milices, selon les besoins, est périodiquement réservée.

On voit ainsi que *le maintien d'un système de défense nationale*, à côté d'une armée de soldats proprement dits, se butte dans les nouveaux États à des difficultés presque insurmontables, toujours en collision avec la transformation du travail producteur. Les opinions des sociétés industrielles lui sont défavorables, parce que des levées en masse sont contraires à tous les principes de la division du travail, et qu'elles représentent

un travail improductif Les idées bureaucratiques de l'armée permanente sont fondamentalement hostiles à la levée en masse, par cela seul déjà que le troupier de profession y voit une concurrence du dilettantisme, et que dans un officier servant sans solde, et seulement pour l'honneur, on voit une sorte d'aristocratie qui se trouverait en opposition avec l'honneur militaire d'un corps d'officiers soldés, et conduirait à des collisions. La séparation absolue des deux systèmes fait perdre à la milice son aptitude guerrière, une fusion trop intime fait étouffer les fonctions honorifiques de la milice, par le système bureaucratique de l'armée. Ces difficultés, qui dans un État monarchique peuvent être surmontées par une volonté persistante, étaient presque insurmontables dans un gouvernement des partis parlementaires. Aussi l'époque de l'organisation harmonique de la constitution sous George III avait fait organiser l'armée et la milice d'une manière anormale. La milice était et resta un armement de gens oisifs sous le commandement de propriétaires fonciers, pour maintenir l'ordre intérieur, et un contre-poids traditionnel aux sympathies pour la royauté gouvernant par elle-même, que l'on redoutait dans une armée permanente. Les faveurs les plus récentes, quant à la création *de corps de volontaires* en Angleterre, tendent principalement à déraciner le mépris profondément établi contre le service militaire, et à lui rendre la « *respectabilité.* » Avant que cela ne soit arrivé, et que l'exercice militaire, sous forme de corps de volontaires, soit de nouveau popularisé, aucun ministère anglais n'aura le courage de présenter un système de conscription générale, dont l'introduction se trouve cependant en tous cas à l'arrière-plan.

La loi d'organisation des corps de volontaires, « the volunteer act 1863, » 26 et 27 Vict., c. 65, renferme en 53 articles les dispositions suivantes :

1. La reine est autorisée à accepter les services de semblables corps de volontaires, qui les lui offrent par l'intermédiaire du lord-lieutenant d'un comté : par l'acceptation de cet offre le corps proposé est considéré comme corps *légalement* organisé selon cet acte.

2. La reine est autorisée à former pour chaque corps un cadre permanent, consistant en un adjudant soldé, et un certain nombre de sergents instructeurs.

3. Les autres officiers sont nommés par le corps sous l'approbation de la reine, obtiennent leur patente du lord-lieutenant et prennent rang après les officiers de l'armée permanente et de la milice.

5. Chaque officier doit prêter le serment formulé dans la loi.

6. Il peut après dénonciation préalable, sous certaines conditions, quitter le service.

9, 10. Pendant le temps de l'exercice et du service actif, la reine peut instituer un officier supérieur de l'armée comme commandant en chef; un pareil officier doit annuellement faire l'inspection de chaque corps.

11. Par « order in council, » on peut fixer la mesure d'instruction militaire qui doit être le partage d'un « efficient volunteer, » d'un volontaire actif.

12. La couronne peut dissoudre chaque corps.

14. Des règlements d'un secrétaire d'État peuvent réunir deux corps ou davantage en un « administrative regiment », pour lequel la reine peut nommer un cadre régimentaire permanent. Afin de maintenir la discipline, le lord-lieutenant et l'officier commandant peuvent former des « courts of inquiry » (conseils de guerre).

16. Un secrétaire d'État est autorisé à publier dans les limites de cette loi, des règlements sur la nomination et l'avancement des officiers, sur la formation des « courts of inquiry », sur l'administration générale et la discipline et sur l'exécution complète de cette loi.

17. La couronne peut appeler le corps au service militaire actif, en cas d'une invasion effectuée ou imminente, par l'ordre du lord-lieutenant et avec menace des peines de la désertion contre les absents.

18. Au service actif la solde est celle de l'armée active, outre une prime de 2 liv. et l'entretien des familles comme pour les milices.

19. Le licenciement a lieu sur ordre écrit du lord-lieutenant.

20. Les officiers qui deviennent invalides au service actif ont droit à demi-solde, les officiers demeurés au service méritent la pension accoutumée pour leur veuve.

21. Les troupes volontaires hors du service actif sont soumises à une loi répressive *particulière* très douce.

22, 23. Le cadre permanent et les corps en service actif sont soumis au « mutiny act », aux lois de la guerre, et aux tribunaux militaires à former dans leur propre sein.

24-30. Les corps peuvent, sous la confirmation de la couronne, rédiger des statuts, et peuvent acquérir des propriétés, ériger des arsenaux et imposer des contributions obligatoires.

31-40. Ils peuvent acquérir des propriétés foncières à convertir en tirs, etc.

41. Le service dans le corps de volontaires dispense du service de la milice, tout officier, sous-officier, et simple soldat qui a obtenu l'instruction réglementaire comme « efficient volunteer ».

42. L'exemption de la taxe sur les chevaux.

43. L'exemption des péages sur les ponts, les routes, et des autres droits (tolls).

46-53. Dispositions complémentaires. L'appendice contient la formule du serment des officiers et l'indication des anciens actes parlementaires abrogés, relatifs aux corps de volontaires (1).

(1) L'organisation des corps de volontaires était seulement temporaire et cessa avec la guerre. Par 48 Geo. III, c. 111, une milice permanente locale composée d'invalides les remplaça (*local militia*). La *yeomanry cavalry* était, au contraire, devenue une institution vue avec tant de faveur, qu'elle fut continuée dans les lois postérieures, indépendamment de l'état de guerre; elle subsiste encore aujourd'hui et consiste en environ quelques centaines de petites divisions (*troops*) d'environ 50 hommes avec 3 à 4 officiers et un subside annuel de l'État, — plutôt sous forme de corps d'archers à cheval, — spécialement destiné aux réjouissances sociales, et à celui de se montrer de temps en temps à cheval bien montés, revêtu d'un uniforme choisi par eux-mêmes. Une statistique des corps de *yeomanry*, pour 1838, se trouve au

§ 5

LA COOPÉRATION DES JUGES DE PAIX A L'ADMINISTRATION DE L'ARMÉE PERMANENTE

Comme la milice, l'armée permanente suit, elle aussi, les principes nécessaires de l'administration qu'aucune théorie ne peut modifier. La formation de corps de troupes, l'organisation et la procédure de l'administration militaire est par là placée, au moyen du « mutiny Act » annuel, par la législation et la pratique, essentiellement sur le même pied que l'administration militaire du continent. Les notions spéciales aux Iles-Britanniques sur les rapports de l'armée et du peuple n'ont en réalité pas eu d'autre conséquence, que de retenir l'armée anglaise loin en arrière de beaucoup d'autres armées du continent, quant à sa formation, son instruction et son administration; malgré sa valeur personnelle, l'excellence du matériel et l'élévation de la solde.

Pour ce motif précisément il y a aussi, comme sur le continent, quelques rapports entre l'armée permanente et l'admi-

Statistical Journal, t. I, pag. 119. Les lois à cet égard datent en majeure partie de l'époque ancienne, 43 Geo. III, c. 96, 120, 121; 44 Geo. III, c. 54; 53 Geo. III, c. 81; 56 Geo. III, c. 39; 57 Geo. III, c. 44; 6 Geo. IV, c. 58. Un rapport sur l'état actuel se trouve aux *Parl. Pap.*, 1861, n° 2817, t. XXXVI, pag. 545.

A l'époque des guerres contre Napoléon, le zèle beaucoup admiré dans l'organisation des corps de volontaires a encore une fois présenté beaucoup plus d'apparence que de réalité. A cette époque il s'agissait, pour la classe gouvernante, bien plus d'étouffer l'esprit révolutionnaire des classes inférieures que de former une armée nationale véritablement militaire. Les corps francs ainsi formés auraient été probablement sans emploi possible pour une campagne véritable, et plutôt un embarras par suite de leurs masses. Le manque du sens d'une discipline permanente et l'organisation exclusive de la défense nationale, ne peut pas plus être ranimée par des excitations périodiques, que le défaut de toute institution de défense solide ne peut l'être par le cri d'alarme sur les dangers nationaux qui se répètent périodiquement à chaque génération. L'agitation la plus récente, elle aussi, pour les corps de volontaires, se repait des mêmes illusions.

nistration de district, que nous devons encore examiner ici sous forme d'appendice. Ils reposent en partie sur des lois particulières, en partie sur le « mutiny Act », qui est publié d'une manière assez uniformément semblable chaque année : 1862, 25 et 26 Vict., c. 5, « an Act fort punishing mutiny and desertion and for the better payment of the army and their quarters; » ainsi qu'une loi spéciale pour l'administration des troupes de marine (c. 6). Les points divers de la coopération des juges de paix, sont les suivants :

1. Après la formation d'un contrat d'enrôlement, le juge de paix doit recevoir *le protocole d'enrôlement* afin d'établir les rapports personnels de la recrue, de recevoir le serment légal du soldat, et de donner un certificat à ce sujet. Il peut en cette occasion encore dégager le soldat de son engagement, moyennant une amende peu élevée. Deux juges de paix peuvent aussi punir sommairement l'enrôlé, en cas de fausses indications dans la rédaction du contrat d'enrôlement, et le condamner aux peines légales auxquelles sont soumis les « rogues and vagabonds ».

Vingt-quatre heures au moins après formation du contrat d'enrôlement, quatre jours au plus tard, celui qui a été enrôlé doit, avec l'employé recruteur paraître, devant un juge de paix de la division, qui ne peut pas être officier de l'armée en activité. Dès que la recrue déclare avoir été « librement » enrôlée, le juge de paix rédige avec lui un procès-verbal d'après la formule légale, dans lequel il faut répondre à des questions déterminées sur son nom, sa demeure, son âge, sa vocation, s'il est lié par contrat d'apprentissage, s'il est marié, s'il a des défauts corporels, s'il sert déjà dans l'armée ou dans la milice, sur le mode d'enrôlement. Puis on lui lit différentes sections déterminées des lois militaires; la recrue prête serment d'après la formule légale, le procès-verbal de prestation de serment est rempli par lui, et un certificat de toute la procédure est rédigé par le juge de paix.

Le procès-verbal de prestation de serment porte : « Moi, N. N. je jure que les questions susdites m'ont été proposées

séparément, que les réponses du procès-verbal m'ont été lues, que ce sont les mêmes que j'ai données, et qu'elles sont véritables.

« Je jure aussi d'être fidèle, et garder à Sa Majesté l'obéissance d'un véritable sujet, aussi qu'à ses héritiers et successeurs, à sa personne, à sa couronne et à sa dignité, contre tous les ennemis, et que je veux suivre et obéir à tous les ordres de Sa Majesté, ses héritiers et successeurs, et à ceux des généraux et officiers qui me seront préposés. Ainsi Dieu me soit en aide.

« Certifié par ma signature, N. N. »

« Juré devant moi, le 11 janvier 18..., à 11 heures. J. P.

La recrue se refuse-t-elle à prêter serment, l'employé recruteur peut le détenir en prison jusqu'à ce qu'il prête le serment, (5 et 6 Vict., c. 12, § 36 et lois postérieures). Mais la recrue peut aussi, à l'occasion de ce procès-verbal, se retirer encore du contrat d'enrôlement moyennant remboursement du salaire reçu et 20 sch. pour les frais. Mais si ce paiement n'a pas lieu dans les vingt-quatre heures il vaut comme enrôlé, de même que s'il avait satisfait au protocole du juge de paix. — Si ensuite la recrue se cache, ou se refuse à comparaître devant le juge de paix, ou s'éloigne d'une autre manière de l'employé recruteur, il est tenu, même sans procès-verbal, comme soldat enrôlé, et peut, d'après les lois militaires, être puni comme déserteur. (Voy. 5 Vict., c. 2, § 38.) Une recrue a-t-elle sciemment caché ses défauts corporels, ou donné sans cela sciemment de fausses indications, il peut être puni par deux juges de paix comme « rogue and vagabond. » S'est-il, par de pareilles indications sciemment fausses, assuré déjà une prime d'enrôlement, il peut être puni des peines répressives pour appropriation d'argent sous de faux prétextes, cas où le protocole du juge de paix doit suffire à établir le point de fait. A-t-il sciemment caché qu'il appartient à la milice active, il peut en outre être puni d'un emprisonnement d'au moins six mois et être incorporé de force dans l'armée pendant le temps où la milice n'est pas convoquée, et après le temps de service dans la milice.

2. Le juge de paix décide aussi en particulier des réclamations d'*apprentissage en cas d'affaires d'enrôlement*, lorsque la recrue est réclamée par un tiers comme étant son apprenti. Après constatation de ce fait, la recrue doit être dégagée du contrat d'enrôlement, avec réserve de la peine légale pour fausses indications.

Ils sont soumis à des peines criminelles et à une incorporation forcée après le temps de l'apprentissage, et éventuellement soumis aux peines de la désertion s'ils ne se présentent pas volontairement en ce cas. Chaque maître qui veut réclamer son apprenti, doit cependant, dans le mois de son éloignement, comparaître devant un juge de paix, prêter serment à ce sujet et se faire remettre un certificat. Le maître peut aussi dans ce mois se désister de ses prétentions au contrat d'apprentissage, et réclamer comme dédommagement personnel le paiement de la prime d'enrôlement encore due, déduction faite de deux guinées.

3. Pour certaines *affaires de comptabilité de l'intendance et des employés aux revues*, il faut rédiger des « affidavits », procès-verbaux de créance devant un juge de paix. Spécialement les employés du commissariat déposent leur compte avec une déclaration, qui doit être reçue d'après une formule légale devant un juge de paix. Pareillement les rôles des revues et les états de paiement doivent être reçus francs de tout frais devant un juge de paix pour autant qu'ils sont à vérifier sous serment. En outre, les juges de paix ont diverses fonctions dans les affaires des revues annuelles, spécialement une punition sommaire d'une amende de 20 liv. sterl. contre toute personne, convaincue par deux témoins, qui se présente faussement à une revue, ou prête sciemment un cheval à cet effet.

La revue (*muster*), a lieu deux fois par an, au moins pour les grandes et les petites fractions de l'armée. Les officiers qui y donnent sciemment de fausses attestations, ou y font de fausses déclarations, ou reçoivent de l'argent ou des gratifications, sont soumis, s'ils sont convaincus devant un conseil de guerre, par deux témoins, à la cassation et à l'incapacité d'em-

ploi; les autres personnes sont soumises à une amende de 50 liv. sterl. pour toute fausse attestation. Lors des revues dans le district de Westminster et Southwark, on désigne six juges de paix, parmi lesquels la commission doit en choisir au moins deux pour les affaires des revues et pour la rédaction du protocole.

4. *Le casernement des troupes* a lieu, d'après le « mutiny Act » par les constables des paroisses dans les maisons qui ont reçu licence de débiter en détail les boissons spiritueuses. Les réclamations contre ce casernement sont décidées généralement par un juge de paix. Le casernement particulier a lieu par les constables. Les plaintes contre un constable, pour cause de surcharge, sont produites devant un juge de paix; un juge de paix a-t-il immédiatement ordonné le casernement, la plainte à cet égard est déférée à deux juges de paix. Paraît-elle fondée, le surplus du casernement est réparti entre d'autres maisons. Afin d'éviter les abus, chaque juge de paix peut, par ordre écrit, obliger le constable à lui donner l'indication par écrit du nombre des troupes casernées et de leur répartition entre les diverses maisons. Des peines de 2 à 5 liv. sterl. atteignent les personnes sujettes au logement qui refusent de recevoir la personne logée ou ne lui donnent pas la nourriture, le coucher, ou les autres fournitures réglementaires, ou ne donnent pas l'écurie avec le foin et la paille fixés, ou paient de l'argent au soldat au lieu de la nourriture et de la petite bière. (1 Vict., c. 7.)

Quant au casernement (*billeting*), les auberges soumises au casernement, les écuries de louage, les brasseries, les débits de vins et autres maisons pour la vente en détail sont spécialisées dans la loi. Sont affranchis des logements les membres de la corporation des négociants en vins (*vintners company*), puis les épiciers, droguistes et les distillateurs qui ne vendent de spiritueux qu'accessoirement seulement. Des maisons qui n'ont pas d'écuries appropriées sont-elles occupées par de la cavalerie, sur la réquisition écrite de l'officier commandant, le constable doit les loger dans d'autres écuries appropriées, soumises au casernement. Sur plainte pour cause de

surcharge, deux juges de paix peuvent condamner le premier soumis au service à une équitable indemnité vis-à-vis du second. Les officiers commandants peuvent aussi ordonner un changement des troupes et des chevaux dans l'intérêt du service, pour autant que le nombre ne soit pas dépassé. Sur la réquisition écrite de l'officier commandant, un juge de paix peut étendre les circonscriptions de casernement et les routes selon les besoins. Une amende de 2 à 5 liv. st. est comminée par le « mutiny Act » contre tous les constables et autres personnes occupées du casernement, lorsqu'elles font occuper des maisons non sujettes à logement sans l'assentiment des propriétaires; ou refusent de procurer le quartier conforme aux réquisitions; ou demandent ou acceptent de l'argent ou des valeurs pour laisser vide un quartier; ou logent la femme, les enfants ou les serviteurs d'un militaire sans l'assentiment du maître de la maison; ou ne satisfont pas aux réquisitions pour fourniture de chevaux et moyens de transport (v. plus bas); ou exigent plus que le tarif, sous ce rapport; ou ne donnent pas les listes réclamées par les juges de paix ; ou les rédigent d'une manière incomplète.

5. *La fourniture des voitures et chevaux nécessaires à la marche des troupes* a lieu par réquisition de l'autorité militaire aux juges de paix, dans les districts de leur juridiction. En montrant les ordres écrits, les juges de paix peuvent autoriser par warrant chaque constable à fournir les voitures, chevaux, bœufs et valets y dénombrés par réquisition forcée dans chaque paroisse, mais généralement, seulement pour un jour, jamais à une distance de plus de 25 milles anglais, et moyennant paiement d'une gratification tarifée. Afin de répartir les charges de la manière la plus égale, un juge de paix peut, chaque année, en chaque endroit, faire rédiger un tableau de personnes obligées à fournir des attelages, en indiquant le nombre et l'espèce des moyens de transport. Il peut aussi à l'avance, par warrant écrit, antoriser le constable à requérir ces attelages d'après un tour égalitaire. Chaque juge de paix peut connaître, en même temps aussi, sommairement, de l'amende légale contre

les constables et contre les autres employés, occupés aux affaires du casernement ou des fournitures.

Les officiers qui enfreignent les lois sur le casernement et la fourniture des moyens de transport sont menacés de cassation, après avoir été traduits devant un tribunal militaire. Une amende de 2 à 5 liv. est comminée contre l'officier qui oblige une voiture de transport, de le conduire au delà de la distance requise dans le warrant du juge de paix, ou la conserve au delà du temps fixé, ou la contraint (hors le cas de nécessité) de recevoir des soldats ou d'autres personnes, ou oblige par des paroles menaçantes un constable à fournir des chevaux de selle, etc.

D'après le « mutiny Act », le commandant général publie une réquisition écrite de fournir, l'officier commandant ou le sous-officier des troupes en marche la montre alors au bureau des « special sessions » ou sinon au juge de paix. Un juge de paix publie ensuite le warrant aux constables. S'il n'y a pas assez de voitures et de chevaux dans les « special » districts, le juge de paix doit procurer ceux qui manquent dans les districts avoisinants.

Le taux des indemnités pour les divers attelages est réglé par les « mutiny Acts » annuels, à un sixième ou un tiers de thaler par mille anglais, les « quarter sessions » sont néanmoins autorisées à élever encore le tarif d'un tiers en tenant compte du prix du blé. Dans les cas de nécessité, le secrétaire de la guerre peut autoriser un officier général ou de l'état-major, ou de l'intendance, à réclamer, par réquisition écrite du juge de paix, non seulement les moyens de *transport*, mais aussi des chevaux de selle, des voitures ou autres moyens de transport à quatre roues, ainsi que les bateaux pour le transport par eau. Le surplus occasionnel des dépenses que le constable doit payer au delà du tarif, en tenant compte de la saison de l'année et de l'état de viabilité des routes, peut être imputé par ordre des « quartersessions » sur les paiements de la caisse de district.

6. En cas de *poursuite des déserteurs*, un juge de paix doit, par son warrant, autoriser les militaires poursuivants à saisir

le prétendu déserteur, ou ordonner la détention préalable de la personne arrêtée dans la prison civile; en certains cas aussi elle doit rédiger un protocole sur le point de fait et payer, au fonctionnaire qui opère la saisie, la prime légale. Les particuliers qui induisent un soldat à la désertion sont chargés de peines criminelles; l'entretien conscient ou le récel d'un déserteur est puni sommairement d'une amende de 20 liv.; il en est de même de l'officier qui, sans warrant du juge de paix, pénètre violemment dans une maison, afin de rechercher les déserteurs.

En ce cas, le contrôle des juges des paix sert à ce que l'autorité ne réclame pas par erreur ou faussement des personnes qui ne tiennent pas du tout à l'armée permanente. D'après le « mutiny Act » un constable, ou lorsqu'il n'y en a pas à la main, tout officier royal ou soldat, peut conduire la personne soupçonnée de désertion, devant le juge de paix du voisinage. Si le soupçon se confirme, après l'avoir entendu, le juge de paix ordonne la détention préalable dans une prison. La personne est-elle saisie par des soldats de son régiment ou dans le voisinage du dépôt de son régiment, le juge de paix peut aussi délivrer le prétendu déserteur à l'employé militaire poursuivant. En tout cas il doit faire rapport sur la marche de l'affaire au secrétaire de la guerre, en désignant les personnes par lesquelles le déserteur est saisi, il doit alors leur payer sur avis du secrétaire de la guerre, une prime dont le maximum est 40 sh.

7. Comme *juge de police*, les juges de paix exercent leur pouvoir répressif sommaire contre les délits des militaires, avec la même étendue qu'à l'égard des civils. Un officier spécialement, qui fait la tentative de soustraire un soldat à l'autorité civile, doit, d'après le « mutiny Act », être cassé *ipso facto*. D'après le même Acte, il s'y ajoute le châtiment, par une amende de 5 liv., de l'officier qui commet un délit de chasse, et est traduit par un témoin digne de foi, devant un juge de paix. Il y a aussi d'autres clauses pénales, éparses dans les lois militaires, qui appartiennent à la compétence des juges de paix.

On comprend naturellement la juridiction sommaire des juges de paix sur les délits ordinaires des officiers et des soldats, toute la juridiction militaire se restreignant aux *delicta militaria*. Le « mutiny Act » ajoute à la législation ordinaire sur la répression sommaire des infractions de police, quelques autres cas qui étaient occasionnés par la position particulière de l'armée permanente. D'après la statistique judiciaire, le nombre des jugements répressifs des juges de paix pour violation des « army Act », en 1860, était de 3,627, et du « navy Act », 1,100. Il faut aussi citer ici, en passant, le système de concession, qui incombe aux « special sessions » des juges de paix. La remise de concessions pour les cantines de l'armée (*canteens*) a d'abord lieu par l'intendance. Sur pied de celle-ci, deux juges de paix, d'après le « mutiny Act » accordent une concession pour le versement de bières, vins, spiritueux, sans observer les autres formalités, en cas de remise de licences pour les débits de boissons.

L'importance pratique de cette ingérence des juges de paix est qu'ici également, relativement à l'administration de l'armée permanente, l'*autorité civile doit maintenir la sphère de compétence légale*, et spécialement à l'entrée de la vie civile, dans le service militaire (contrat d'enrôlement), en cas de devoirs de casernement et de transport.

Les fonctions des juges de paix amènent aussi alors *le cours de l'instance*, aux « quarters sessions », eventuellement aux cours royales. Les plaintes en recours pour un acte professionnel sur pied du « mutiny Act » ne peuvent être formées devant aucun tribunal local, mais seulement devant les cours royales. Ce système est étendu aussi loin, afin d'empêcher un développement de la législation sur l'armée permanente, par l'administration de la guerre, et pour éviter les abus possibles de l'autorité militaire dans des buts de parti. Il peut pour ce motif être ramené au rapport d'instance supérieure dans l'administration de la milice (voir fin du § 4). Mais l'anxieuse prorogation d'année en année de la loi d'administration militaire (*le mutiny Act*) est calculée de manière à donner au parlement un contrôle

continuel sur cet objet, afin que dans les rapports de l'armée permanente, rien ne prenne consistance, qui constitue un danger pour la constitution nationale et pour l'ordre légal civil.

CHAPITRE VII

LA CONSTITUTION DE LA PAROISSE (PARISH)

§ 1

NAISSANCE ET CARACTÈRE DES PAROISSES

Les sphères du « self government » anglais développées jusqu'ici (justice, police, armée) sont précisément les éléments, auxquels les notions actuelles de constitution communale ont coutume de donner la plus grande importance.

Le principe du droit électoral y fait défaut. Le « sheriff » et le juge de paix, le jury, le « constable, » le service de la milice reposent sur des nominations; les impôts nécessaires à ces divers objets ne sont pas concédés, mais décrétés. Il y manque en outre le principe de la *localisation* de l'administration. La justice civile et répressive, la police et la milice sont administrées par *districts*. Les constitutions municipales, elles aussi, qui se résolvent localement à la faveur de certains priviléges particuliers, n'ont pu dans leur sein former une administration locale indépendante pour les divers quartiers de la ville. Les anciennes décuries *tithings* sont devenues dans la constitution normande les siéges de la police inférieure et de la justice, dans le sens le plus restreint de fonctions de prévôté. Les villages ruraux délimités avec des établissements attenants avaient toujours été l'exception en Angleterre; depuis le dix-huitième siècle la masse de la population rurale consiste en fermiers,

propriétaires ruraux (*freeholders* ou *copyholders*), aubergistes, classes industrielles et ouvrières. Là où existe encore une seigneurie (*manor*) elle n'exerce plus que des droits honorifiques et ne possède que des prérogatives réelles, quant aux droits, fermages, droits de mutation, dîmes consolidées.

Le centre fixe et véritable, l'âme des petites communes locales, devint ainsi l'*église*, la *paroisse* et l'*école*. La réunion du dimanche pour le service divin, les solennités des actes religieux et des fêtes, et le lieu commun des enterrements devinrent ici des éléments plus forts, pour la vie communale locale, que les institutions féodales. A la place de l'ancienne décurie saxonne (*tithing*), une modification tacite et successive est venu mettre la paroisse. La législation des Tudors, spécialement, base sur les impôts et les fonctions paroissiales de nouvelles fonctions publiques importantes, ou augmente l'importance des anciennes. Dans la constitution des paroisses il faut donc distinguer trois grands degrés de développement (1).

1. Au *moyen âge*, la paroisse est seulement un élément de l'organisation ecclésiastique, un siége inférieur, l'emploi local

(1) L'exposé des relations historiques de la constitution paroissiale, avec naissance de la taxe des pauvres, a été fait dans la partie historique depuis le treizième siècle, t. I[er], pag. 283; sous les Tudors, t. II, pag. 29; au dix-huitième siècle, t. II, pag. 179.

Sous le rapport de la littérature relative à la constitution paroissiale, il faut citer ici : John Steer, *Parish Law*, 2[e] édit., by George Clive, London, 1843-48. Cet ouvrage traite de la constitution communale au point de vue de la paroisse (par conséquent aussi des impôts communaux, de l'administration des routes, les juges de paix, des *constables* et du système d'administration des pauvres). Il y manque les rapports historiques et systématiques, qui précisément y étaient si nécessaires. Sinon l'écrit est au nombre des meilleures et des plus utiles compilations. Voyez aussi R. Burn's *Ecclesiastical Law*, édit. Phillimore, 4 vol., 1842, dont les articles alphabétiques suivants se rapportent à notre sujet : *Churchwardens*, t. I, pag. 398-415; *Parish*, t. III, pag. 73; *Parish clerk*, t. III, pag. 82; *Sexton*, t. III, pag. 602. Il faut citer de nouveau l'ouvrage déjà indiqué dans la partie historique : Toulmin Smith, *The Parish, its Powers and Obligations at Law*, 2[me] édition, London, 1857. Spécialement chap. III, des employés paroissiaux; chap. IV, des *committees* paroissiaux; chap. VII, des objets de l'administration paroissiale; chap. VIII, les impôts paroissiaux.

normal de la hiérarchie ecclésiastique. Le pasteur est le chef et l'autorité dans la commune, les deux marguilliers sont des employés auxiliaires ecclésiastiques. La constitution des tribunaux d'enquêtes ecclésiastiques subsiste encore sous forme de devoir de dénonciation contre les délits notoires, contre l'obédience ecclésiastique.

Cependant, dès la fin du moyen âge, les bases d'une participation plus indépendante de la commune furent posées, parce que la naissance de nouveaux devoirs produisit de nouveaux droits. Au treizième siècle, les revenus des églises richement dotées ne suffisaient plus pour l'entretien des bâtiments ecclésiastiques, les prélatures et les couvents s'emparant toujours davantage des biens ecclésiastiques et des dimes. On se tourna donc vers le bon vouloir des paroissiens, et dans les cas de refus on s'aidait des moyens dont usait le gouvernement absolu de l'Église. Ainsi naquit le « church rate » dont la base naturelle est le *ménage religieux* comme tel, sans que l'on pût s'enquérir s'il participait comme « freehold » aux charges de justice et de police, et aux subsides parlementaires. Leur levée devint désormais la principale affaire des « churchwardens. » Mais comme le rapport original de libéralité ne fut pas oublié, il était impossible de refuser une délibération préalable avec la commune. L'assemblée communale avait lieu, à cause de l'objet, dans la sacristie, « vestry; » d'où l'assemblée prit elle-même le nom de « vestry ». Le vote eut lieu avec droit égal pour chacun, par analogie des anciennes assemblées communales et des élections parlementaires. Le droit de vote égal était donc réputé « common law » droit commun. Ce droit de concéder l'impôt sortit la commune locale de sa position modeste et la fit peu à peu une autorité ecclésiastique, au même titre que la grande assemblée des « commoners » dans le parlement anglais. Le bon vouloir de la majorité décida en tout cas de la mesure et de l'espèce de concession. Les refus positifs étaient rares, il est vrai, et pouvaient toujours être punis par la censure ecclésiastique et l'excommunication; cependant ces *moyens de contrainte* perdirent peu à peu leur efficacité.

La tradition qui s'y forma tacitement, est l'expression involontaire d'un rapport de droit *réciproque*.

2. Depuis *la réforme*, cette constitution paroissiale acquiert, peu à peu, avec de nouvelles charges considérables, une nouvelle importance, bien que l'église épiscopale n'eût aucune inclination à donner des droits à la commune. La législation des Tudors spécialement (complétée par la grande loi des pauvres d'Élisabeth) accepte l'assistance des pauvres comme une charge publique, couverte par un « poor rate » levé dans la paroisse, à peu près d'après le système déjà existant du « church rate ». Les marguilliers deviennent inspecteurs des pauvres. A côté d'eux des « overseers of the poor » particuliers, qui, alors sont nommés par l'autorité civile et sont en outre indépendants de l'autorité ecclésiastique, existent comme employés temporels locaux. Les fonctions de constable, par leur décadence, ne paraissant plus suffire pour beaucoup de fonctions : de prévôt à la campagne, de chef de district dans les villes, peu à peu toute une série de nouvelles fonctions de *chef local* est imposée aux marguilliers, ou aux inspecteurs des pauvres ou à tous les deux ; de telle sorte, qu'alors les fonctions des prévôts allemands semblent réparties assez arbitrairement en Angleterre, sur la tête des constables, « churchwardens et overseers » ; une quatrième fonction, celle d'inspecteur des routes, vient encore s'y ajouter, après que la législation des Tudors a aussi rattaché d'une manière régulière l'entretien des routes à la paroisse. Sous la forme des « vestries », on ne peut cependant nier que l'influence des classes gouvernantes s'est rendue sensible, comme dans les constitutions municipales. Dans beaucoup de paroisses il se forme, par la retraite des petits imposables, une sorte de « governing body », corps gouvernant, sous le nom de « select vestry ».

3. Au *dix-neuvième siècle*, la prépondérance considérable de la taxe des pauvres fait prédominer aussi naturellement d'une manière excessive le côté temporel de l'organisation paroissiale. Côte à côte avec le bill de réforme, revit ici aussi le droit éteint des imposables. La loi des pauvres de 1834 donne à tout

le domaine une forme entièrement nouvelle, et sécularise la constitution paroissiale d'une manière dont rien n'est encore perceptible chez Blackstone. Le « vestry » est maintenant, dans son importance capitale, une assemblée communale temporelle, qui porte les charges pécuniaires les plus lourdes de la commune, et doit pourvoir à une administration des pauvres des plus embrouillées, qui conserve néanmoins aux ecclésiastiques et aux marguilliers d'anciens droits honorifiques, et des droits communaux *ecclésiastiques*. Par le maintien de l'*identité légale* des « vestries » politiques et spirituels, naissent assurément des contradictions, à une époque où la moitié de la population ne reconnaît plus l'Église établie, contradictions qui se manifestent d'abord dans le sort étonnant du « church rate ».

Nous exposerons donc, au chapitre VII, le côté *ecclésiastique* de la constitution paroissiale, au chapitre VIII, le côté *temporel* de l'administration des pauvres, au chapitre IX le développement analogue du système temporel. Les trois points de vue de la constitution paroissiale qui peuvent se distinguer d'une manière utile dans cet exposé, sont : 1° le district des paroisses, 2° les employés paroissiaux, 3° les assemblées paroissiales.

Parish, *parochia*, est la circonscription communale d'une église *paroissiale*, c'est à dire une circonscription dans laquelle l'ecclésiastique a, en échange du soin des âmes, droit aux dîmes et aux oblations ecclésiastiques de sa commune. La formation des circonscriptions paroissiales s'est achevée très lentement au moyen âge, avec la coopération énergique de fondations laïques, d'où résulte un droit de patronage très étendu, qui forme la règle de l'Église d'Angleterre. La formation des paroisses est, jusqu'en ces derniers temps, demeurée assez constante. Un index rédigé en 1288, la taxation dite du pape Nicolas, put être employé pendant des siècles. Les rapports des shériffs pour 1371 ont permis à Stone de compter 8,632 paroisses. Dans les comtés du Nord, elles étaient et demeurèrent étonnamment grandes, souvent elles embrassaient 2 à 3 lieues carrées; dans les comtés du Nord elles étaient en moyenne plus petites que les paroisses du nord de l'Allemagne. En 1520,

leur nombre s'éleva à 9,407, sous Jacques Ier, à 9,284. Le recensement de 1851 donne le nombre des paroisses véritables et des chapelles paroissiales; il est de 10,477.

Comme circonscriptions exceptionnelles, il faut encore citer ici les *endroits extra-paroissiaux*. Dans l'organisation des paroisses du moyen âge, il y avait spécialement, pour divers motifs, quelques circonscriptions (les colléges de droit, « inns at law », à Londres, les colléges des universités, les environs les plus immédiats des églises cathédrales, les forêts royales, etc.) étaient demeurées hors des paroisses, exemptes par conséquent de la taxe des pauvres, des impôts sur les routes et des institutions communales correspondantes. Il s'y agissait de 557 localités ayant une population de 105,000 âmes. La législation la plus récente les a cependant, à l'occasion de nouvelles réformes des circonscriptions des pauvres et de police, embrassées autant que les besoins pratiques semblaient le nécessiter. La commission administrative ecclésiastique en a beaucoup incorporé de nouveau aux paroisses.

NOTE SUR LA STATISTIQUE DES PAROISSES.

Elle n'est touchée qu'accessoirement dans les rapports parlementaires. Les *Parl. Pap.*, 1852-53, n° 72, donnent le nombre total actuel des *prébendes* ecclésiastiques : 11,728 (8,214 presbytères, 8,077 ecclésiastiques paroissiaux résidents, 2,952 non résidents, dont cependant 1,137 exercent, et 699 cas divers). Un plan de démembrement ultérieur des grandes paroisses en plus petites de 4,000 âmes au plus est donné dans les *Parl. Pap.*, 1855, n° 1922, t. XV, pag. 377; une statistique générale des confessions est au *Parl. Pap.*, 1861, t. XLVIII, pag. 3-82. Un aperçu sur les 65 *manors* qui se trouvent en possession des *ecclesiastical commissioners* est donné dans les *Parl Pap.*, 1862, n° 74.

Presque de moitié plus grand est le chiffre des associations communales pour l'assistance des pauvres, beaucoup de paroisses se divisant dans ce but en plusieurs *townships*, qui, d'après le nouveau langage de l'Inspectorat des pauvres, sont indiqués en somme comme *parishes* dans le but d'assister les pauvres : parmi eux 737 seulement ont 50 âmes, 1,907 ont 100 âmes; 6,681 ont jusqu'à 300 âmes, en somme environ 12,000 de moins de 800 âmes. Cette différence de chiffres repose sur ce que, après 13 et 14 Char. II, c. 12,

§ 21, les paroisses, particulièrement dans les comtés du Nord, purent conserver la subdivision des paroisses en *townships* pour l'assistance des pauvres, et qu'ainsi quelques milliers de communes locales existent en plus pour l'administration des pauvres. En outre la limite entre les églises avec et sans caractère de *paroisse* est fréquemment un objet de discussions. Cette statistique *temporelle* des paroisses a déjà été donné plus haut.

Une procédure sommaire pour établir les *limites des paroisses* en discussion a été récemment introduite par la commission générale pour le rachat des dîmes, 2 et 3 Vict., c. 62, §§ 34-36; 3 Vict., c. 15, § 28. Au moyen âge les limites des paroisses étaient parcourues de temps en temps avec des drapeaux flottants, des lumières et d'autres solennités, processionnellement, et l'hospitalité des voisins y était tellement mise à contribution, que les tribunaux ne voulurent jamais reconnaître la coutume comme *consuetudo rationabilis*, et que les Tudors prescrivirent des mesures de police contre elle. Voyez Smith, *Parish*, pag. 442-451.



§ 2

LA POSITION DES MARGUILLIERS (CHURCHWARDENS)

Le principal fonctionnaire de la paroisse, le *pasteur*, *recteur* ou *vicaire*, selon qu'il possède les dîmes ordinaires ou non, appartient, par sa position principale, à la hiérarchie ecclésiastique. Dans la constitution paroissiale, il ne possède que le droit honorifique de présider l'assemblée paroissiale et de prendre part à la nomination des marguilliers. La législation des Tudors lui a aussi occasionnellement imposé quelques devoirs de *police*, spécialement, l'enregistrement de témoignages de service domestique, l'attestation de l'application du fouet aux « rogues », le contrôle des visites à l'église des « popish recusants » et quelques affaires analogues. Mais, par des motifs aisés à comprendre, la législation n'a pas poursuivi cette voie.

Les *marguilliers* (churchwardens) (1), seuls représentants de

(1) La littérature particulière sur les *churchwardens* consiste pour la majeure partie en manuels pratiques (Anderson, Ashdown, Bird, Brady and Mahon, Pileaux, etc.). Steer, *Parish Law*, contient aussi parfois des docu-

la commune dans l'organisation ecclésiastique, sont, sous le rapport de l'église, envisagés seulement comme des aides subordonnés, mais ont acquis par droit coutumier temporel une position plus indépendante. Il y en a régulièrement deux par chaque paroisse; mais il y a aussi quelques paroisses dans lesquelles les fonctions manquent. D'après les « canones » ecclé-

ments à ce sujet. Quant aux développements historiques de ces fonctions, voyez pag. 68-103 de T. Smith.

Sous le *rapport ecclésiastique* le pasteur est en tout cas indépendant vis-à-vis de la commune. Sous ce rapport, Steer dit, pag. 279 : « It has already been stated, that the minister has a right to preside at all vestry meetings; for a minister is not *a mere individual* of vestry; on the contrary, be is always described as the first, and as an integral part of the parish; the form of citing a parish being, « the minister, churchwardens, and parishioners; » and that he and any other individual should be put in competition for the office of chairman, would be placing him in a degraded situation, in which he is not placed by the constitutional establishment of this country. In sound legal principle be is the *head* and *praeses* of the meeting. » (Wilson, v. M' Math., 3 Phil., Ec. ca. 87; 3 B. et Ald. 246, notis.) Ce point de vue ecclésiastique est vivement combattu dans T. Smith, *Parish*, cap. VI, pag. 288-330, et le rédacteur réclame pour les *churchwardens* une position temporelle prépondérante et pour la commune le droit d'élire tous les employés. Ces différences reposent en majeure partie sur ce que les autorités temporelles et ecclésiastiques ont motivé leurs décisions d'après des points de vue divers ; en pratique les questions les plus importantes sont fixées d'une manière assez satisfaisante.

Les fonctions ecclésiastiques des *churchwardens* concernent particulièrement la propriété de l'église, mais pas toute celle-ci. Quant à la propriété foncière spécialement, le pasteur a sur celle-ci un droit de *freehold* viager pour ce qui concerne la cure et les champs curiaux, et ce d'après la *common law*. On n'a reconnu la qualité des *churchwardens*, comme *corporation*, qu'en ce qui concerne la fortune mobilière seulement. A Londres cependant ils en forment une pour toutes fins, même pour la représentation légale de la propriété foncière de l'église. Récemment, 59 Geo. III, c. 12, § 17; 5 et 6 Guill. IV, c. 69, § 4 leur a imposé l'obligation particulière de posséder et de représenter en justice, en qualité de corporation, les terres et autres immeubles par suite de nouvelles attributions.

Pour ce qui concerne les constructions à nouveau auxquelles la commune n'est pas obligée, on prescrit de nombreuses *collectes* (*briefs*), pour lesquelles la chancellerie accorde une permission par patente, et que les *churchwardens* sont alors contraints d'effectuer et de verser, ensuite d'un statut, 4 Anne, c. 14.

siastiques de 1603 (Can. 89), ils doivent être annuellement élus par le consentement commun de l'ecclésiastique et des paroissiens, et à défaut de consentement, l'un d'eux par l'ecclésiastique et l'autre par la commune. Ces « canones », non confirmés par le parlement, n'ont, en tout cas, pas de force légale obligatoire pour les laïques, seulement l'usage local concorde généralement avec eux, et pour les nouvelles églises érigées par des lois postérieures, le même principe est reconnu comme règle, 9 Anne, c. 22; 58 Geo. III, c. 45, §§ 73, 74 (Cf., 59 Geo. III, c. 134 et lois postérieures). La nomination doit avoir lieu dans la semaine de Pâques. Les marguilliers sortants proposent leurs successeurs, ils sont généralement élus. Le plus souvent la coutume donne la nomination à un comité communal, « select vestry », dans des cas très rares, au patron de l'église. A Londres, il est de tradition que la commune élise les deux marguilliers.

Sont *éligibles* tout fidèle chrétien, tout Anglais devant légalement appartenir à l'Église établie, un « dissenter » est ignoré; celui qui est élu dans ces conditions peut cependant se choisir un remplaçant. Un examen, afin de savoir si la personne élue est *convenable*, n'appartient ni aux tribunaux temporels, ni aux tribunaux ecclésiastiques, mais seulement à la commune, qui possède, d'après la pratique judiciaire, le pouvoir de les démissionner, Blackstone I, 394.

Sont *libérés de la charge*, les pairs, les membres du parlement, les ecclésiastiques de l'Église de l'État, les ecclésiastiques catholiques ou dissidents après observation des formalités, les avocats, avoués, greffiers, « physicians, surgeons » qui ont acquis le droit de cité à Londres, les apothicaires après un apprentissage de sept ans; d'après la loi sur la milice de 1802, les sous-officiers et soldats de milice; les employés des douanes et accises, 3 et 4 Guill. IV, c. 51, § 12; puis ceux qui habitent au dehors, qui n'appartiennent à la paroisse, qu'à cause d'une propriété foncière. (Steer, *Parish law*, 101), Sont *incapables*, d'après les précédents judiciaires, les mineurs, les étrangers, les juifs, les personnes punies pour cause de félonie; cepen-

dant dans les paroisses de Londres des juifs ont parfois été abusivement choisis comme marguilliers.

S'il n'existe pas de motifs d'exemption, l'élu *peut être astreint à se charger des fonctions* par pénalité ecclésiastique, c'est à dire par excommunication, d'après la nouvelle loi, par peine arbitraire d'emprisonnement. Il prête, dans les mains de l'archidiacre, un serment professionnel qui, par la réunion des tribunaux ecclésiastiques et temporels, fut rédigé de la manière suivante :

« Vous devez jurer d'accomplir avec vérité et fidélité les fonctions de marguillier dans votre paroisse, et dénoncer (*present*) d'après votre meilleur pouvoir et science les choses et personnes qui doivent l'être d'après les lois ecclésiastiques de ce royaume. »

(D'après 5 et 6 Guill. IV, c. 56, § 9, une déclaration est maintenant substituée au serment professionnel.)

Les *fonctions de l'emploi* de marguillier forment de loin le point le plus embrouillé où il faille chercher à séparer les fonctions ecclésiastiques et temporelles.

I. *Comme fonctions ecclésiastiques il faut regarder celles qui, d'après la constitution du moyen âge, appartiennent aux obligations du clergé local.* Ce sont les quatre suivantes :

1. *Ils sont curateurs du bâtiment de l'église, du cimetière, des chemins de l'église, et représentants de la fortune mobilière de l'église.* Ils soignent d'une manière indépendante les réparations courantes, pourvoient à l'agrandissement des bâtiments avec l'assentiment de l'évêque; dans les deux cas la commune accorde les ressources. Le « vestry » n'est pas obligé de pourvoir aux constructions nouvelles; mais elle peut aussi en résoudre de pareilles et décréter une taxe ecclésiastique valable dans ce but (c'est ce qui a été jugé par trois jugements conformes, 29 Char. II). Les « churchwardens » soignent ensuite l'aérage de l'église, l'entretien des fenêtres, du pavement, etc. Ils répartissent les siéges (*pews*) d'après l'état et la coutume, avec recours à l'évêque, et aussi en tenant compte des droits privés légitimement acquis. Ils veillent à l'entretien des murailles et

autres enceintes des cimetières et à l'entretien des chemins de l'église. Pour la fortune mobilière, l'orgue, les cloches, les matériaux du service divin, ils forment une personne juridique, corporation, avec le pouvoir indépendant d'ester en justice. Les pouvoirs de disposer n'appartiennent cependant pas à un seul marguillier, mais seulement à tous deux et aussi à eux deux avec l'assentiment de la commune, Steer, 100. En cas de vacance, ils administrent aussi intérimairement la fortune pastorale, pour le compte du successeur, sous la surveillance des autorités ecclésiastiques.

Une jurisprudence particulière s'est formée pour les *siéges dans les églises* (pews). Le droit commun est un usage général de ces siéges par tous les paroissiens, usage que l'ordinaire doit régler par le moyen des marguilliers, selon le rang et l'état social, Coke, 3 *Inst.*, 202. Chaque paroissien peut donc exiger que tout habitant non domicilié lui cède la place, et qu'il lui en soit fait une autant qu'il est possible. C'est l'affaire des « churchwardens » sous le contrôle de l'évêque, auprès duquel le pasteur et la commune n'ont au plus qu'un avis amiable à donner, Steer, *Parish Law*, 25. Par licence épiscopale (*faculty*) il peut cependant naître aussi un droit privé (fréquemment discuté) pour les personnes et les familles; il découle sans discussion aucune de la tradition. Lorsqu'une place dans l'église est ainsi devenue la propriété d'une maison, les tribunaux laïques sont juges des contestations. Les nouvelles lois sur l'érection des églises et les actes spéciaux ont produit un système embrouillé de vente et de location des siéges d'églises.

2. Ils pourvoient aux *besoins matériels du service divin*, spécialement à ce qu'il y ait un exemplaire de la Bible, un « book of common prayer », un livre d'homélies, une pierre baptismale, une table pour la cène ainsi que son tapis; à ce que les dix commandements, un choix de sentences bibliques soit appendu aux murs de l'église. Ils veillent à ce qu'il y ait un pupitre, une chaire, une boîte à aumônes (Can. 80-84); puis ils procurent le pain et le vin, les lumières, le calice et les

objets nécessaires à la cène (Can. 20), le tout aux frais de la paroisse.

3. Ils exercent *la police de l'église* et du service divin, avec le devoir d'empêcher les actes inconvenants et les troubles, d'exclure les excommuniés de l'assemblée (Can. 28). Ils ne peuvent permettre, dans l'église ni dans le cimetière, des fêtes, des assemblées temporelles, des revues militaires, etc. (Can. 88). Ils doivent veiller à ce que les paroissiens visitent l'église, y restent jusqu'à la fin du service; ils doivent dénoncer ceux qui y manquent (Can. 90). Ils ne doivent pas souffrir que des personnes oisives s'assemblent pendant le service à la porte de l'église ou sur le cimetière (Can. 19). Ils doivent conserver la clef du clocher (celle de l'église appartient au pasteur), et répondre de ce que les cloches ne soient pas sonnées abusivement. Ils ne doivent pas permettre que des étrangers prêchent, sans licence de l'évêque, dans l'église (Can. 50, 52). Enfin, ils ont la police du cimetière, surveillent les prescriptions concernant les inhumations des suicidés et des malfaiteurs, sous réserve d'un « mandamus » en cas de refus arbitraire (1).

4. *Ils sont chargés du contrôle et de la conservation des registres de l'église*, qui sont déposés dans une caisse fermée, pour laquelle les « churchwardens » garde deux clefs et le pasteur la troisième. Ils doivent veiller à ce que le pasteur inscrive chaque dimanche tous les baptêmes, mariages, et enterrements de la dernière semaine, et ils doivent signer au pied de chaque

(1) A la *police ecclésiastique* se rattache le devoir des *churchwardens* de faire des *presentmens* à la place des anciens témoins synodaux, dont les obligations sont requises dans les serments professionnels, spécialement de dénoncer tous les délits notoires relatifs à l'église, aux ecclésiastiques, aux paroissiens, ainsi qu'ils sont de nouveau aggravés par les *canones* de 1603, mais cependant n'en sont pas moins tombés en désuétude. Il s'y réfère aussi certains délits des ecclésiastiques contre la discipline religieuse. D'autre part le pasteur lui-même doit exercer le devoir de dénonciation, lorsque les *churchwardens* le négligent (can. 113). D'après 3 Jacq. I, c. 4, on y rattache aussi le *presentment* des recusants, d'après 4 Jacq. I, c. 5, le *presentment* des ivrognes, qui sont déjà une partie de leurs fonctions temporelles.

feuille du registre, avec le pasteur, ils doivent enfin envoyer à l'évêque chaque année, le 25 mars, une copie pareillement signée du registre de l'église. Ces prescriptions sont aujourd'hui modifiées par celle concernant le registre de l'état civil.

C'est sous les Tudors qu'avait commencé la législation sur la tenue des *registres de l'église*. Les injonctions ecclésiastiques de 1847 prescrivent que « le pasteur et la paroisse » doivent tenir dans chaque paroisse un livre ou un registre, dans lequel seront indiqués le jour et l'année de chaque noce, baptême et enterrement. Chaque dimanche le pasteur doit, en présence d'un marguillier, procéder à l'inscription afférente à la semaine précédente, à peine de 3 sch. 4 d. d'amende pour chaque négligence. Cette obligation fut légalement reconnue par 6 et 7 Guill. III, c. 6, § 20. Par 52 Geo. III, c. 146, fut prescrite la forme des livres à procurer par les « churchwardens », l'achat d'une caisse en fer pour leur conservation, ainsi que la forme des *duplicata* à remettre chaque année au « registrar » du diocèse. Mais depuis l'établissement des registres de l'état civil, ils n'ont plus conservé que l'inscription des mariages conclus selon les rites de l'Église établie. (Voyez § 6. ch. 9.)

II. *Le côté temporel des fonctions de marguillier* repose principalement sur la coutume et la législation parlementaire. Il comprend les quatre points suivants (1) :

1. *Répartition et levée de la taxe ecclésiastique*, y compris la convocation de l'assemblée communale requise à cet effet. Elle forme le passage, dans la partie purement temporelle, de la constitution ecclésiastique, le *church rate* étant à recouvrer comme impôt réel, même sur les « dissenters » et sur les habitants du

(1) Les fonctions temporelles des *churchwardens* seront principalement exposées par la suite au chapitre sur l'administration des pauvres. Leur position pour le *church rate* a été donnée plus haut (chap. II, § 4). Les diverses affaires d'un prévôt pour l'exécution de certains règlements de police, en cas d'élections communales, et d'après les lois sur la milice se rattachent aux fonctions de *constable*, avec lesquels ils concourent aussi partiellement. Elles sont donc citées à leur rang dans chaque partie de l'organisation communale.

dehors. Par suite. le tribunal laïque décide de la valeur des voix et du mode de votation, comme formant une partie de la « common law ».

2, Ils sont aussi *inspecteurs des pauvres*, 43 Elis. c. 2, § 1, avec le devoir de veiller aux apprentis pauvres, aux enfants illégitimes, et aux autres affaires de l'assistance des pauvres, pour lesquelles ils sont en même temps *ex officio* « overseers of the poor », et en *ce sens* subordonnés aux pouvoirs des juges de paix. Mais dans les ordres répressifs des juges de paix relatifs à ce domaine, ils doivent expressément être indiqués comme *overseers*, parce qu'en qualité de marguilliers ils ne sont pas soumis à la compétence des juges de paix.

3. Ils doivent exercer des *fonctions d'employé subordonné de la police*, qui leur sont imposées par la législation depuis la réforme, en partie concurremment avec les constables et les « overseers ». Ils prélèvent une amende de 12 d. par dimanche sur les personnes qui ne viennent pas à l'église, 1 Elis. c. 2; sur celles qui mangent de la viande un jour de jeûne, 5 Élis. c. 5; la peine de 3 sch. sur ceux qui chassent les dimanches ou jours de fête, ou se livrent à des divertissements illégaux, 1 Charl. I, c. 1; sur ceux qui s'occupent d'affaires temporelles les dimanches ou jours de fête, 29 Charl. II, c. 7. Ils doivent punir l'ivresse, 4 Jac. I, c. 5; 21 Jac. I, c. 7; punir les hôtes qui permettent des scènes d'ivrognerie, 1 Jac. I, c. 9; les délinquants en matière de chasse, 1 Jac. I, c. 29; ceux qui tiennent des débits de bière non autorisés, 3 Cahr. I, c. 3. Ils infligent des peines pour violations des règlements relatifs à la vente du beurre et du fromage, 13 et 14 Char. II,(c. 26; pour violation des règlements sur les poids et mesures, 16 Char. I, c. 19; 22 Char. II, c. 8. Ils amènent devant un juge de paix les fripiers et colporteurs n'ayant pas de licence, 9 et 10 Guill. III, c. 27. Ils doivent lever les amendes contre le domestiques qui manient le feu sans précautions, 6 Anne, c. 31; contre ceux qui vendent en détail des spiritueux, 9 Geo. II, c. 23; des amendes contre les apprentis, les domestiques, et les journaliers, qui jouent dans des maisons publiques, 30 Geo. II, c. 24.

4. Ils ont à *remplir diverses obligations communales d'un chef de commune rurale*, que la législation leur impose aussi à l'occasion; versement de la part des contributions de la paroisse dans la taxe des pauvres au « county rate », 12 Geo. II, c. 29; devoir de procurer des locaux pour conserver les uniformes et pièces d'armement de la milice, d'après diverses lois de milice; coopération aux nouvelles élections des inspecteurs des routes d'après l'ancienne législation, 3 Guill. III, c. 12; rédaction de la liste matricule du service du jury avec les inspecteurs des pauvres, 6 Geo. IV, c. 50; certaines fonctions auxiliaires dans la procédure nouvelle relative aux registres de l'état civil.

Malgré le mélange des affaires, les marguilliers sont, en général, soumis *quant à leur responsabilité professionnelle* aux autorités ecclésiastiques (*courts*). A la fin de leur année de service ils doivent rendre compte à l'ecclésiastique et à la commune, et peuvent y être contraints par « presentment » auprès de l'autorité religieuse, ou par action en reddition de compte devant l'évêque, ou enfin par action civile auprès des tribunaux.

Sous ce rapport les pouvoirs de la commune et des autorités ecclésiastiques et civiles se sont cumulés, parce qu'on leur reconnaissait le devoir de rendre compte sous chacun de ces rapports. Dans le mois après la clôture de l'année de fonctions, ils doivent rendre compte au pasteur et au « vestry » réunis, et en recevoir leur décharge en leur remettant le reliquat qu'ils pourraient avoir en mains. (Can. 89). « La cour ecclésiastique peut les contraindre à rendre compte, mais ne peut pas juger de la valeur de ce compte, car l'ordinaire n'a pas le droit de se faire rendre compte, mais seulement de juger qu'ils doivent rendre compte. » (Steer, *Parish law*, pag. 110.) Mais l'ordinaire peut cependant aussi, après ce compte rendu, les attraire devant la commune pour affectation illégale des biens ecclésiastiques à des objets de l'assistance des pauvres, si même le fait a été posé de l'assentiment de la commune. (Steer, *ibid.*)

Nous devons encore revenir plus bas sur les rapports d'instance supérieure (§ 5).

§ 3

LES EMPLOYÉS INFÉRIEURS DE LA PAROISSE « SIDESMEN, PARISH-CLERK, VESTRY-CLERK, SEXTON, BEADLE ».

Après que, vers la fin du moyen âge, les « churchwardens » eurent pris une position plus importante, on voit surgir différents employés subordonnés pour les assister dans des fonctions spéciales, mais chez lesquels cependant le caractère laïque est beaucoup plus marqué, puisque leurs traitements professionnels reposent régulièrement sur une concession de la commune.

1. Les *sidesmen*, *synodsmen*, *questmen*, sont les témoins synodaux du moyen âge, ayant originairement le devoir de faire des dénonciations (presentments) officielles aux tribunaux d'enquête ecclésiastique. Aujourd'hui encore il y a dans diverses grandes communes deux de ces fonctionnaires qui sont considérés comme assistants des marguilliers dans leurs diverses affaires. Ils sont également élus dans la semaine de Pâques et prêtent un serment professionnel qui a, en ces derniers temps, été remplacé par une simple déclaration (1).

2. Le *parish-clerk* était primitivement au moyen âge un jeune clerc, même souvent un ecclésiastique dans les ordres, qui pourvoyait à certaines affaires d'un prêtre auxiliaire. Il est encore fréquemment actuellement le répondant dans la liturgie. Cette position lui est aussi assurée dans les plus récents *church building acts*, d'après lesquels il doit être nommé chaque année selon le nouveau système paroissial, par le pasteur. D'après 7 et 8 Vict., c. 54, des personnes dans les ordres peuvent particulièrement être nommées à cette place et avec licence de l'évêque, elles agissent comme clergé auxiliaire,

(1) Sur les *sidesmen*, voyez Toulmin Smith, *Parish*, pag. 70-71, qui ignore la constitution des tribunaux d'enquêtes ecclésiastiques au moyen âge et veut tout ramener à l'usurpation ecclésiastique.

mais sans droit à la paroisse ou aux fonctions, et sujets à démission en tout temps, par la même autorité. — Dans la plupart des paroisses le « parish clerk » cependant était employé davantage aux affaires de taxe ecclésiastique et à l'administration économique de la commune, et pour ce motif aussi ils étaient rémunérés par elle, ce qui amena pour celle-ci un droit électoral qui était reconnu par les tribunaux comme « une tradition ». La position est pour ce motif diverse selon les localités, et les affaires dont il est chargé varient aussi selon les besoins. La détermination des « canones » de 1603, can. p. 91, par laquelle la nomination devait être faite par le pasteur, diffère, d'après les décisions judiciaires, de « la tradition » où elle est un droit de la commune. Pareillement lord Coke admet un renvoi par la commune, 13 *Reports*, pag. 70. Le revenu du « clerk » est formé soit à la suite d'une résolution annuelle de la commune, soit par des droits traditionnels. Souvent les fonctions sont réunies à celles du « sexton » (1).

(1) Quant à la position du *parish-clerk*, les indications des autorités judiciaires sont, on le comprend, très incohérentes à cause de cette marche. Blackstone considère ces fonctions comme reposant sur le *droit du pays*, il considère l'installation et la révocation comme soumise aux tribunaux *temporels*, et pas aux tribunaux ecclésiastiques, comme « *freehold* en fonction ». Burn, *Justice*, les tient comme institution purement privée, dépendante du bon plaisir de la commune qui, à chaque session, peut s'en choisir un autre, sans droit précis aux fonctions ou au traitement. (*Churchwardens*, § III, 1. Il invoque 5 T. R., 714.) Steer, pag. 114, dit : « La nomination du *clerk* appartenait dès l'origine au pasteur. » Le canon 91 confirme cela expressément ; cependant la question était souvent l'objet de discussions entre le pasteur et la commune.

Les tribunaux temporels reconnaissaient le droit électoral des communes d'après la tradition et procédaient, lorsqu'il y avait opposition, par *writ of prohibition*. T. Smith, *Parish*, pag. 197-203, traite la question d'une manière expresse. Les fonctions étaient, d'après lui, vraiment cléricales à l'origine. D'après les injonctions de Henri VIII, le *clerk* ne doit plus, « comme auparavant, circuler avec l'eau bénite, mais plutôt prêter assistance aux marguilliers. » Depuis cette époque Smith voit en eux des fonctionnaires temporels, soumis à l'élection par la commune, et considère la décision du canon 91 comme une usurpation ecclésiastique. Il cite également une décision de l'archevêque Whitgift, a. 1590, qui s'exprime d'une manière décidée pour le droit électoral de la commune, l'activité du *clerk* étant des-

3. Les fonctions de *vestry-clerk* ne naquirent que plus tard des affaires temporelles croissantes et des charges de la paroisse, comme analogues à celles d'un greffier et secrétaire des affaires de l'administration communale, comme pour le « town clerk » dans les villes. Dès son origine, d'après son institution et son but, c'est une fonction temporelle dont les affaires, sur un moindre pied et spécialement dans les communes rurales, sont gérées par un marguillier. Dans les communes dans lesquelles elle se rencontre, elle est le plus souvent remplie annuellement par élection communale. Le traitement, les affaires et la durée des fonctions dépendent de résolutions tout à fait locales. D'après le bill de réforme, le « vestry-clerk » doit assister à la rédaction des listes électorales, et aussi à celles du jury, toujours cependant sous la responsabilité absolue des inspecteurs des pauvres. Le st. 13 et 14 Vict., c. 76 lui impose le devoir de donner avis et de veiller aux citations pour les assemblées communales, de servir aux marguilliers, de greffier, de comptable et de commis, de rédiger les roles des taxes, etc. Cette loi ne s'applique, il est vrai de le dire, qu'aux paroisses qui l'acceptent librement (1).

4. Le *sexton* (sacristain), était originairement le serviteur

tinée aux paroissiens, et puisqu'il reçoit d'eux tous des droits et des revenus (Strype's, *Annals*, t. IV, pag. 45). Communément il y a toujours encore l'investiture et le serment de par l'évêque. Mais ils ne sont pas essentiels d'après des arrêts de justice. Dans leur ensemble ces opinions concordent avec les autorités rassemblées dans le Burn's *Ecclesiastical Law*, t. III, pag. 82-100.

(1) Quant aux fonctions du *vestry-clerk*, voyez T. Smith, *Parish*, pag. 204-210; il y soulève une polémique très vive contre une tentative de l'*inspectorat* des pauvres, de faire du *vestry-clerk* un employé inférieur de l'administration des pauvres. La nomination n'est pas soumise à des formes sacramentelles et pareillement les instructions sur les fonctions émanent de résolutions communales, souvent d'une façon très étendue (exemple : Smith, pag. 207). Lorsque le stat. 13 et 14 Vict., c. 75 est adopté, la nomination ou la démission ont lieu par un ordre de l'*inspectorat* royal des pauvres; il en est de même de la fixation ou de la modification du traitement ainsi que des prescriptions, de la direction et du contrôle sur les affaires de leur charge.

pour les affaires *ecclésiastiques* de la paroisse. Il avait le devoir de nettoyer l'église, d'ouvrir les bancs, de soigner le luminaire, d'empêcher les troubles et avait toutes les autres prérogatives d'un serviteur ecclésiastique. Dans les petites communes il peut être aussi le « parish-clerk ». Ses fonctions les plus lucratives et en ce sens ses fonctions principales sont celles de fossoyeur. Plus les fonctions reposaient sur les contributions les plus riches de la commune, plus elles devinrent une fonction élective. La pratique judiciaire reconnaissait aussi sous ce rapport une tradition. Le traitement repose sur les subsides volontaires des communes, et est payé par les « churchwardens », les émoluments sont réglés pour la plus grande partie par un « order » du « vestry », le tarif en est appendu dans la sacristie (1).

(1) Quant aux fonctions de *sexton*, voyez T. Smith, pag. 193-196, pour lequel on croit de nouveau que c'était originairement une fonction temporelle à la nomination de la commune. On élit souvent des femmes à ces fonctions; on a même parfois admis à ces élections des membres féminins de la commune, 7, *Modern Rep.*, pag. 263. Pour les affaires relatives au nettoyage et à l'ouverture des bancs et le restant du service ecclésiastique, il y a encore souvent un serviteur ecclésiastique particulier qui lui est subordonné. L'opinion souvent répétée que le *sexton* possède un *freehold* en sa charge est erronée, et repose seulement sur une décision judiciaire dans un seul cas isolé, où l'on croyait qu'il existait une coutume locale, de nommer le *sexton* à vie. Il est exact que dans la pratique la plus récente le *sexton* est toujours traité comme un employé de la commune dont dépend tout son traitement. Smith cite même une assertion de 2 Levinz, pag. 18 : « The sexton is only to ring the bell and dig the graves, and is only an officer at will as the cowherd or swine herd of a village. » Un jugement récent dit à cet égard : « La nomination du *sexton* n'appartient en aucune façon, *prima facie*, à la commune. » Lorsque les devoirs de la charge consistent dans le soin des vases sacrés et des vêtements sacerdotaux, dans l'entretien en bon état de propreté de l'église, dans les fonctions de sonneur, dans l'ouverture et la fermeture des portes de l'église, les marguilliers ont pour eux les présomptions du droit de nomination; lorsque les fonctions se restreignent au cimetière et aux fonctions de fossoyeur, le pasteur possède les présomptions; lorsqu'il existe les deux espèces de devoirs professionnels, la présomption comporte une nomination commune par le pasteur et le marguillier. » (Causfield vers. Blenkeusop, 4 Exch., pag. 334). Cependant l'élection (nomination) par la commune est en fait le mode habituelle-

5. Le *bedeau* (beadle), est huissier dans les assemblées communales, messager communal pour les citations et les commissions de toute espèce, et dans un grand nombre d'affaires, il est l'auxiliaire du constable. L'élection et le revenu dépendent essentiellement des résolutions de l'assemblée communale.

La plupart de ces petites fonctions sont un accessoire d'autres occupations. Le recensement de 1851 ne compte pour ce motif qu'un moindre nombre d'employés ecclésiastiques : 755 church-offices, 2,386 parish clerks, 196 chorister, 715 sextons, grave-diggers, 372 cemetary-servants.

Il faut ici se borner à l'énumération des employés qui précèdent. Les principaux fonctionnaires pour les objets *temporels*, inspecteurs des pauvres, inspecteurs des routes, « inspectors of watching and lighting », etc., doivent être attachés à l'exposé complet de ces fonctions paroissiales aux chapitres VIII-X, ainsi que les fonctions du constable dans l'administration de la police, chapitre IV, section VI, et les « collectors » rémunérés qui se rencontrent occasionnellement pour les impôts communaux, chapitre II (1).

ment suivi. Steer, *Parish Law*, pag. 118. Dans les nouveaux systèmes paroissiaux, d'après le nouveau *Parishes Act*, 1856, il est de nouveau redevenu un employé purement ecclésiastique qui doit être nommé par le pasteur.

(1) Quant au *beadle* (bedeau), voyez Smith, pag. 190-192, qui veut déduire ce nom, en se référant à la traduction anglo-saxonne du Nouveau Testament, des mots *biddan* ou *beodan*. Pour ce serviteur tout à fait inférieur de la commune, la nomination par celle-ci, avec pouvoir arbitraire de révocation, n'est pas contestable. L'élection a lieu annuellement, mais le plus souvent en maintenant la même personne. Un petit traitement ou émolument dépend des résolutions de la commune. Comme messager communal, le *beadle* aide communément aussi le *constable* en cas de convocation du *coroner's jury*. Souvent il est aussi nommé *constable* auxiliaire, et possède même en dehors de ce cas quelques-uns de ses pouvoirs pour saisir les rôdeurs de nuit, etc. Dans quelques *wards* de la cité de Londres il prêtait traditionnellement serment comme *constable*. Après la décadence des *courts leet*, on imposa aussi fréquemment au bedeau les fonctions de garde champêtre qui devaient être conférées, à proprement parler, par la *court leet*, *common driver*, *hayward*, etc.

§ 4

LES ASSEMBLÉES COMMUNALES « GENERAL AND SPECIAL VESTRIES »

Déjà vers la fin du moyen âge il s'était formé, par suite des besoins nombreux de taxes ecclésiastiques, une pratique assez uniforme dans la convocation des assemblées paroissiales. Les contribuables se rassemblaient dans la sacristie « vestry », afin de formuler des résolutions sous la présidence du pasteur qui, rédigées en procès-verbaux par un clerk, étaient mises à exécution par les marguilliers. Rarement il existait à cet effet des maisons communales spéciales « vestry-rooms ». Pour les résolutions les plus importantes on convoquait des assemblées particulières, annoncées le dimanche auparavant au prône, ou à la porte de l'église, l'assemblée était aussi parfois annoncée au son des cloches. Pour la participation à l'assemblée il y avait à défaut de loi, le principe du moyen âge de l'égalité du droit de vote (comme à la court leet), pour tous ceux qui coopèrent aux taxes ecclésiastiques, ou au « scot and lot ». On reconnaissait au pasteur un droit de vote indépendamment du paiement des impôts; au contraire les propriétaires fonciers votent alors qu'ils coopèrent à la taxe ecclésiastique, sans tenir compte s'ils habitent ou non dans la paroisse (1).

(1) Le droit de vote aux assemblées paroissiales a été organisé, ainsi qu'il l'a déjà été dit dans la partie historique, par analogie de la *common law*, spécialement par les arrêts des cours de justice. La jurisprudence anglaise érige le droit public *ex ratione civili* tout comme la jurisprudence romaine a formé le droit privé. Les défaillances apparentes en ce domaine émanent seulement de la mixtion de rapports communaux ecclésiastiques et temporels. Il y a, pour ce motif aussi, quant aux portions constitutives de l'assemblée ecclésiastique communale, à ériger des termes beaucoup moins précis que pour les corps communaux temporels. L'expression « parishioner » embrasse également toutes les personnes vivant au dehors, qui contribuent à la taxe ecclésiastique à cause de leur propriété foncière. « Inhabitants » sont toutes les personnes qui possèdent le droit de résidence légale, avec ou sans propriété foncière particulière, avec ou sans contribution à la taxe ecclésiastique. Il est de la nature des choses que les membres d'une communauté

Le « vestry » est convoqué par les marguilliers, anciennement avec l'agrément du pasteur. Celui-ci était-il présent, son droit honorifique à la présidence était généralement reconnu, sous réserve de la parité dans les résolutions matérielles; pour ce motif le droit de prorogation n'appartient pas au président, mais à la majorité, *quia inter pares non est potestas*. En cas d'absence du pasteur, le plus ancien des marguilliers présidait ou bien l'on élisait un « chairman ».

Les principaux objets de délibérations étaient les élections des marguilliers (du *beadle*, souvent du *sexton* et du *parish-clerk*), et les concessions de « church rate, » pour lesquelles les tribunaux temporels maintenaient la décision par des résolutions de majorité (Braintree *case* 1853). Le droit de contrôle que la pratique judiciaire accordait au « vestry » s'étendait aux procédures économiques des employés paroissiaux, principalement au droit d'examiner et de restreindre les dépenses du fonds paroissial, de décider de la convenance d'agrandissement ou de modification aux édifices de la paroisse, de l'augmentation, de l'aliénation ou autres modes de disposition de la fortune mobilière et de l'embellissement de l'église.

Afin d'administrer avec plus de convenance cet état de choses, on nommait très fréquemment des *parish committee's* (*comités paroissiaux*), dont l'époque la plus florissante fut celle des Tudors. Souvent un « committee for assessement » subsistait encore depuis le moyen âge, pour la taxation en matière d'impôts, et un « committee for watch and ward » pour le maintien de la police (continuation du prévôt et des quatre

chrétienne ne pouvaient pas être traités, sous tous les rapports, d'après la mesure et le cens d'une commune judiciaire et politique. D'après un nouveau jugement (Faulkner v. Elgor, 4 B et C, 419), le droit de vote est indépendant du paiement effectif du *church rate*. On prit l'obligation au *scot and lot* comme la base spéciale et propre du droit électoral; une justification du paiement effectif par quittance semblait une condition restrictive qui ne pouvait être imposée positivement que par un acte parlementaire, ce qui a eu lieu par la suite dans beaucoup de lois. (Voyez T. Smith, *Parish*, pag. 63-64.)

hommes de la loi sur la police normande). Sous le nom d'un « committe of assistance » il se forma ensuite la coutume très rationnelle de former, avec des membres de la commune qui ont occupé auparavant des fonctions communales, un comité pour aviser les chefs de la commune en activité, ainsi qu'un « committee of jurats » d'arbitres pour écarter à l'amiable les difficultés entre voisins. Selon les besoins on élut aussi un « committee of audit » pour la révision des comptes.

Les « vestrics » ainsi organisés sont pour l'Angleterre une apparition spéciale dans son genre. Durant des siècles, ils furent *les seules assemblées communales dotées du droit de concéder les impôts;* tandis que le « county rate » était décrété par les juges de paix selon leur estimation, et que la taxe des pauvres et des routes était répartie, d'après les besoins, par les inspecteurs des pauvres et des routes dont les résolutions étaient confirmées en dernier ressort par les juges de paix. Cependant jusque dans ces derniers siècles on était généralement pacifique dans ces assemblées paroissiales. Par l'égalité du taux de l'imposition, il ne pouvait pas naître de discussion entre les classes; le « church rate » s'organisa généralement comme un faible additionnel à la taxe des pauvres, par laquelle on était accoutumé à de bien autres charges; l'égalité du taux eut cette conséquence, que les petits imposables se voyaient représentés d'une manière satisfaisante par les grands. L'expérience qui a été faite pendant tout le moyen âge, se reproduisit alors, qu'en cas d'assemblées ayant la même mesure dans les charges, les plus petits participants se retirent le plus souvent tacitement et que les assemblées nominalement très considérables le sont en réalité fort peu.

Indépendamment de cela, la période des Stuarts amena peu à peu cette transformation de la vie intérieure de l'État, qui devient contraire, dans beaucoup de directions, à l'*activité personnelle des classes moyennes dans la vie publique.*

Il y a un parallèle significatif entre la décadence de l'activité individuelle dans la sphère de la paroisse et la destruction analogue des constitutions municipales. Ici ne se présente pas

l'ingérence violente des Stuarts ni des classes gouvernantes. Pour ce motif la formation de « governing bodies, » a lieu plus lentement et plus inégalement. Aussi cette vérité politique s'impose d'une manière d'autant plus irréfutable, que ni le droit de concéder les suffrages, ni le droit électoral ne peuvent maintenir la liberté politique, sans une égale activité personnelle des classes électorales, activité qui *ne se forme et ne se maintient jamais sans une contrainte sérieuse, et sans une aide constante de la législation*. Les plaintes sur cette décadence des assemblées communales commencent déjà assez tôt dans diverses localités. Henry Spelmann, dans son *Traité de sepulture*, 1641, pag. 22, 23, dit des « vestries : » Ne laissez pas faire par une douzaine ou seize particuliers des « orders, » afin de lier comme par une loi le restant de la paroisse sans son assentiment. Je ne mets pas en question ce que l'on avait coutume de faire à une époque qui est hors du souvenir; mais ces « vestries », dans les trente dernières années ou environ alors (par conséquent à peu près depuis les « canones » de 1603), ont perdu leur ancienne forme prescrite légalement: une corporation nouvelle, une puissance et une juridiction sur le restant de la paroisse, appuyé sur un diplôme de l'évêque sous le sceau de son chancelier, et (de nouvelles choses devant avoir un nouveau nom) sont communément appelés « select vestries... » Je ne comprends pas d'après quelle loi ils pourraient ériger semblables corporations ou les doter de semblable autorité. Je pense que de pareils instruments rapportent plus d'argent au chancelier, que les « vestries... » Sans doute un grand nombre des membres les plus sages de la paroisse le comprennent, et quelques paroisses se sont en conséquence arrêtées et sont retournées à leurs anciennes assemblées communales. » — En se référant à ce témoignage et à d'autres analogues à l'ancienne constitution et à différents statuts, on a parfois mis juridiquement en question la légalité des « select vestries, » et chaque fois le droit de vote *de chaque membre de la commune dans l'assemblée paroissiale* a été déclaré le *droit normal*. Par exemple, dans Philibrown, 27; Ryland, 8.

Modern Reports pp. 52 et 351, chez T. Smith, pag. 258, note. « By the common-law, all the parishioners who paid scot and lot have a right to be of the vestry. » Lord Kenyon, in Berry V. Banner 1, *Peake* 161 (1).

Il faut certainement faire remonter la décadence générale de la vie paroissiale à l'époque des Stuarts. La constitution du moyen âge avait imposé aux petites communes locales de *lourds devoirs en matière de police*, qui devaient être accomplis dans le « shériff's turn » et dans la « court leet ». La constitution des juges de paix a néanmoins facilité et simplifié ces devoirs. L'activité supérieure de ces fonctions se concentre dans les juges de paix; les devoirs inférieurs de la police dans les constables, dont les fonctions sont toujours moins indépendantes et descendent à côté des juges de paix à un service d'agents de police.

La législation des Tudors avait imposé aux paroisses des devoirs importants en *matière d'administration des pauvres*, mais depuis, concentrés dans les fonctions d'inspecteurs des pauvres et subordonnés aux juges de paix, ils retombèrent, depuis les Stuarts, en une certaine dépendance et direction mécanique des affaires, ce à quoi contribua spécialement aussi la rédaction égoïste du droit d'établissement dans les plus petites circonscriptions communales.

(1) T. Smith donne, dans ma conviction, un poids, exagéré à la bonne époque, au pouvoir des paroisses de publier des statuts, « bye laws », qui ne pouvaient jamais l'être que pour l'accomplissement de devoirs communaux légalement existants. Cela résulte aussi des exemples, spécialement les prescriptions répressives pour non-paiement des impôts communaux, pour refus de se charger des fonctions communales, pour négligence dans l'accomplissement de certaines fonctions de marguilliers, pour refus de paiement de la taxe des pauvres, pour établissement illégal de petites habitations ouvrières, pour élevage d'un nombre exagéré de têtes de bétail contraire à la coutume sur la prairie communale, pour acceptation non autorisée d'apprentis.

Partout on trouve au fond un devoir légalement fixé, mais pas une autonomie réelle de la paroisse. Cette prédilection pour les « bye laws » appartient à la tendance moderne vers un pouvoir législatif local.

Les *fonctions d'inspecteur des routes* conservèrent plus de vitalité. Ce fonctionnaire devait obliger, d'après la loi sur les routes, les habitants à l'entretien périodique des routes; cette administration a cependant aussi souffert de la petitesse des circonscriptions communales.

La tendance politique de l'Église établie était peu inclinée, surtout depuis la restauration, à procurer aux *churchwardens*, (marguilliers) l'indépendance dans leurs fonctions ecclésiastiques communales.

Les nombreuses exemptions des charges communales, que les classes les plus fortunées et les plus instruites réussirent à se procurer, agirent d'une manière généralement néfaste sur les fonctions paroissiales. Après une courte époque d'épanouissement de l'influence des classes moyennes à l'époque des guerres civiles, ce mouvement politique ascendant paraît brisé, et nous voyons alors dans la vie interne de la paroisse les mêmes phénomènes que pour les corporations municipales. L'activité personnelle commence à disparaître. Les emplois communaux locaux deviennent en plus d'un endroit un onéreux service de série. Les assemblées paroissiales ne trouvent pour la plupart que peu de partisans. L'intérêt meurt avec l'activité personnelle, avec la disparition de l'intérêt vient la mort de l'activité personnelle. Les classes gouvernantes n'avaient pas ici d'intérêt direct à amener ce procédé de développement d'une manière artificielle ou violente, comme dans les villes dotées de l'électorat ou parlement, mais elles ne montrent pas non plus d'intérêt à empêcher la décadence. L'activité dans la vie communale se restreint donc bientôt à un « commitee of assistance » ou à un corps analogue, ou aussi seulement aux employés temporaires de la paroisse sous la direction dominante des juges de paix; et par le défaut de participation des plus grandes circonscriptions communales, les fonctions paroissiales et les comités communaux prirent aussi la tendance à s'augmenter par *cooptation*. Ce fait se modifie alors d'une triple manière en un droit, en plus d'une localité.

1. Par *coutume* il se forme dans beaucoup de communes un corps administratif permanent, auquel était tacitement abandonné son complément par cooptation. Ainsi naquirent les « select vestries »; analogues aux corporations municipales. Les évêques accordaient fréquemment à cet égard, comme autorités inspectives, des licences expresses, et la jurisprudence temporelle n'hésita pas, par suite, à reconnaître une semblable coutume, comme « good custom », et les « vestries » ainsi formés, comme représentation communale valable par « prescriptive custom » ou immémorial usage.

2. Par actes parlementaires on introduisit directement ces « select vestries » en cas de réédification d'églises. D'après 10 Anne, c. 11, la commission fut autorisée à construire en même temps cinquante églises nouvelles dans et auprès de Londres, à nommer aussi, sous son sceau avec l'assentiment de l'évêque, un nombre convenable d'habitants fortunés dans chaque paroisse pour former un « select vestry », qui se complète alors par résolutions de la majorité et par la voie de cooptation. Les actes les plus récents relatifs aux érections d'églises, eux aussi, 59 Geo. III, c. 134, § 30 et des lois postérieures, autorisent la commission à nommer pour les églises nouvellement fondées avec l'assentiment de l'évêque, un « select vestry » parmi les habitants fortunés pour l'élection des marguilliers, et pour l'administration des affaires ecclésiastiques, qui se complète par cooptation, mais ne peut pas décréter d'impôt ecclésiastique, 3 Geo. IV, c. 72, § 10.

3. Par *actes locaux et personnels* on forma souvent des « select vestries » pour des paroisses isolées, d'après un modèle analogue. Le principal type à cette égard était les actes locaux pour les paroisses de Londres et de ses environs les plus proches. Ainsi d'après 2 Geo. II, c. 10, à Spittlefields le « select vestry » doit consister dans les pasteurs, les marguilliers, les inspecteurs des pauvres et les personnes qui ont une fois administré pareille fonction, ou ont payé l'amende en les déclinant, aussi longtemps qu'elles demeurent « householders » dans la paroisse et paient la taxe des pauvres. D'après

2 Geo. II, c. 30, le « vestry » de la paroisse Wapping, Stepney, doit consister dans le pasteur, les marguilliers, les inspecteurs des pauvres, et toutes les personnes qui payent 2 sh. ou plus à la taxe des pauvres.

On distingua dès lors les assemblées de la paroisse en *general* ou *open vestries*, dans lesquelles, d'après le droit commun, chaque *parishioner* est autorisé à voter, et en *special vestries*, d'après le droit coutumier, une loi spéciale, ou des actes locaux, dans lesquelles déjà différents abus analogues à ceux des corporations municipales étaient venus à prévaloir.

NOTE SUR LES « PARISH COMMITTEES » ET LES « SELECT VESTRIES »

Toulmin Smith contient un traité très instructif sur les *parish committees*. Il y distingue, sans tenir compte, il est vrai, des différences historiques, 19 espèces :

1. *Committee of jurats*, réunion de citoyens de la commune, choisis dans la pratique pour concilier comme arbitres les différends entre voisins (*offenses given and taken*).

2. *Committee of assistance*, comité existant aujourd'hui encore dans un grand nombre de communes, et se composant de tous les employés ayant antérieurement été en exercice dans la paroisse. Il est destiné à donner avis et assistance aux employés en activité, et est issu de la pratique de la vie communale.

3. *Synodsmen*, c'est à dire les témoins synodaux dont il a été parlé au § 3, lorsqu'ils existent encore, sont considérés comme les auxiliaires des *churchwardens*.

4. *Committee for watch and ward*, comité composé du *provost* et de quatre hommes, qui, au moyen âge, devaient représenter la commune au *sheriff's turn* pour remplir ses devoirs de police. Il se rencontre encore dans plus d'une paroisse à côté du *constable*, afin de remplir les devoirs de police de la commune comme « prévôt et justiciers ». (Lambard, *Constable*, pag. 7-8.)

5. *Committee for assessement*, comité né au moyen âge, dans les commissions de taxation élues dans les *inquisitiones nonarum* pour répartir et confirmer les taxes de l'État dans les diverses communes et qui se rencontrent encore par la suite à l'état sporadique.

6. *Committee for raising and distributing poor relief*, c'est à dire la commission composée de marguilliers et d'inspecteurs des pauvres, telle qu'ori-

ginairement avait été conçue la charge d'inspecteur des pauvres dans la législation des Tudors.

7. *Committee for audit*, comité pour examiner les comptes communaux, tel qu'il existe d'après 27 Henri VIII, c. 25, § 14, composé de quatre à six habitants de la commune. Il doit s'adjoindre aux marguilliers, et existe encore aujourd'hui, et dans plus d'une commune il est élu par l'assemblée communale.

8. *Committee for destruction of vermin*, commission que l'on rencontre fréquemment, et qui est destinée à amener la destruction des oiseaux nuisibles et des chenilles. D'après 24 Henri VIII, c. 10; 7 Élis., c. 15; 14 Élis., c. 10; 39 Élis., c. 18, on peut fixer des jours déterminés pour la remise de têtes et d'œufs de corneilles et d'autres oiseaux regardés comme nuisibles. Pour les couleuvres, les rats, les putois, les fouines, les chenilles, il y a dans les comptes communaux de nombreuses primes, qui devaient être réparties par de semblables comités.

9. *Committee for holding land, etc.*, c'est à dire les marguilliers et les inspecteurs des pauvres dans leur qualité de corporation pour procurer des pièces de terre, afin d'entretenir les pauvres (première forme des *workhouses*) d'après 9 Geo. I, c. 7.

10. *Committee for managing poor relief*, c'est à dire les commissions administratives des pauvres d'après le *Gilberts Act*, 22 Geo. III, c. 83 (voyez ch. VIII, § 4).

11. *Select vestry for poor relief*, c'est à dire les nouveaux comités d'administration des pauvres d'après le *Sturge Bourne's Act*, 59 Geo. III, c. 12 (voyez ch. VIII, § 4).

12. *Select vestry under Hobhouse's Act*, 1 et 2 Guillaume IV, c. 60 (voyez ch. VIII, § 4).

13. *Inspectors of lighting and watching* pour l'éclairage des rues et les troupes soldées de la police d'après le *lighting and watching Act*, 3 et 4 Guill. IV, c. 90 (voyez ch. IX, § 1).

14. *Le highway board*, comité élu pour l'administration des routes d'après la nouvelle loi à ce sujet (voyez ch. X, §§ 3 et 4)

15. *Baths and wash-houses committee*, pour procurer la création et l'administration de bains et lavoirs d'après 9 et 10 Vict., c. 74; 10 et 11 Vict., c. 61 (voyez ch. IX, § 1).

16. *Public library and museum committee*, pour créer et administrer les bibliothèques publiques dans les endroits de plus de cinq mille âmes d'après 18 et 19 Vict., c. 70. L'acceptation de cette loi est facultative, la reddition de compte est subordonnée au *poor law auditors*.

17. *Burial boards*, les nouvelles commissions pour l'extension de la meilleurs administration des cimetières d'après 13 et 14 Vict., c. 52; 15 et 16 Vict., c. 85; 16 et 17 Vict., c. 134; 17 et 18 Vict., c. 87; 18 et 19 Vict., c. 128 (voyez ch. IX, § 1).

19. *Nuisances removal committee*, la commission communale pour le maintien des nouvelles lois sur la voirie, et sur la police sanitaire d'après les *nuisances removal Acts* (voyez ch. IX, § 3).

Il résulte de cet aperçu que les enciens comités de cette espèce sont en majeure partie vieillis. Le plus grande partie d'entre eux est une création de la législation nouvelle. Dans Strype's *Annals*, t. I, pag. 463, on trouve la notice intéressante puisée dans un écrit de 1564 qu'alors eppertenaient naturellement à chaque paroisse : quatre ou huit *jurats for offences given and taken*, ou assistance composée de treize personnes, et seulement de celles qui euparavant avaient été marguilliers et *constables; un vestry* de toute la paroisse, composée de l'essemblée publique de tous jeunes et vieux.

La naissance des *select vestries* est déduite par T. Smith, *Parish*, pag. 237-239, du *committee of assistance*, lorsque les restes défaillants d'une *court leet* continuaient à subsister, le base peut eussi avoir été un *leet jury* devenu permanent. La naissance des *governing bodies* dans les villes leur est en tout cas pereilèle; les deux créations s'éclairent réciproquement. Aussitôt que les grandes assemblées eommunales vinrent à cesser, faute de participation, le complément des vacatures dans les comités existants eut lieu tout naturelement par cooptetion, ee qui fut, après une dizaine d'ennées, eonsidéré comme droit coutumier. D'après la *common law*, une coutume doit assurément, afin d'être valable, remonter au delà de l'accession au trône de Richard Ier, maxime qui s'explique et se légitime très bien eu point de vue du *droit public*, parce que des droits inellénables de gouvernement et de représentation ne doivent pas être perdus pour les descendants par l'indolence ou la connivence des ancêtres. Dens ce qui concerne les corporations municipales et dans les *select vestries*, les cours de justice montrent un relâchement surprenent pour le meintien de cette règle de droit, sur laquelle le courant politique des dix-septième et dix-huitième siècles n'a pas été sans influence. Voyez par exemple Golding v. Fenn, 7 B. et C , 765, et de de nombreux arrêts dans Burn's *Justice*. C'est également einsi que l'on admet ici pour la preuve de la tredition immémoriale des témoignages essez complelsents : « A reguler usage for twenty years, unexplained end uncontradicted, is sufficient to warrant a jury in finding an immemorial custom. » (Rex. vers. Joliffe, 2 B. et C., 54; 3 D. et Ryl., 240; 2 Saund, 175, a. d.; Peake's Evid., 336.) Steer, *Parish Law*, pag. 278, dit à ee sujet : « Les *select vestries* paraissent être nés de la pratique d'élire annuellement des comités communaux pour l'administration de la paroisse; ils devinrent ensuite peu à peu permaneuts, et exclurent la commune non seulement de la participation à l'edministration, mais le plus souvent aussi du droit d'élire les edministrateurs. » On comprend que les ebus de ces administrations devinrent les plus pressants lorsque les membres s'élirent l'un l'autre per cooptation (4 Burn's *Eccles. Law*, pag. 10). Toute expérience enseigne que les *governing bodies*, dont les pouvoirs sont maintenus dans un conclave secret, sans contrôle d'un pouvoir supérieur ou sans influence de l'opinion publique, doivent se pervertir avec le temps, non pas toujours par de mauvais motifs intentionnels des membres, meis per *cet amour de la facilité* (et la négligence des devoirs qui en est la suite) et qui est considéré comme contre-poids à cet *amour du pouvoir* qui pousse surtout irrésistiblement les hommes à se charger du ferdeau de l'administration des affaires publiques.

Sur les circonstances de fait relatives aux « select vestries », une série de déclarations de témoins se trouve dans les *Reports on the general operation and effect of the Laws and usages under which select and other vestries are constituted in England and Wales*, 1830, n° 25, 215, t. IV, pag. 425, 569. Le premier *Report* contient principalement les paroisses de Londres, spécialement pour Marylebone (pag. 5-44), comme exemple d'une administration reposant sur huit actes parlementaires, par le moyen d'un *select vestry* qui administre les affaires communales de 11,000 maisons et 120,000 habitants, avec un état communal annuel de 125,000 liv., sans contrôle de l'imposé et sans compte rendu régulier. La paroisse de Paddington (pag. 44-50) avec un comité communal élu de 45 membres; Saint-Martins (pag. 50-77) avec un *special vestry* fixé par la coutume depuis 1662, d'après des arrêts; Saint-Lucas (pag. 82-87); Saint-Pancras (pag. 89-108), placés sous des actes locaux. — Le second rapport traite aussi principalement des paroisses de Londres et parmi d'autres de Liverpool (pag. 7-17), Bristol (pag. 94-97). Le rapport du *select committee* conclut à ce qu'un mécontentement très répandu domine contre l'administration des communes locales, mécontentement occasionné principalement par le défaut de contrôle sur les *vestries*, les marguilliers et les employés de l'administration des pauvres, que l'on peut au contraire recommander comme s'étant montré très efficace, l'installation de comités communaux élus.

---

§ 5

INSTANCE SUPÉRIEURE DE L'ADMINISTRATION PAROISSIALE

Pour les affaires purement temporelles, spécialement l'assistance des pauvres et l'administration des routes, telles que la législation des Tudors les avait complètement organisées, les employés communaux locaux étaient subordonnés aux juges de paix, et se trouvaient ainsi, dans le cours constitutionnel de l'instance, sous le contrôle suprême des cours royales.

Il faut exposer ici seulement l'instance *suprême de la fonction des churchwardens*, c'est à dire l'instance d'appel de ces fonctions, qui appartenaient originairement à la constitution ecclésiastique, pour lesquelles cependant la naissance de la taxe

ecclésiastique et l'influence de la réformation avaient admis et reconnu certains droits communaux déterminés, dont la base juridique est également ici la prestation de la commune.

I. Comme membre de la constitution ecclésiastique, ces fonctions des marguilliers sont soumises à l'instance supérieure *régulière des cours ecclésiastiques*, qui portent, comme toutes les autorités constitutionnelles du moyen âge, le nom de « courts », et sont composées, à la manière des tribunaux ecclésiastiques, d'un seul juge soumis à la suprématie de l'évêque. Ils peuvent cependant être désignés aujourd'hui plutôt sous le nom « d'autorités ecclésiastiques », après que les cas les plus importants d'une juridiction proprement dite leur ont été enlevés. L'autorité ecclésiastique exerce donc un pouvoir disciplinaire, avec la prérogative de démissionner les « churchwardens » pour des motifs pressants et justes. Elle décide d'abord de l'observation des formes légales dans la nomination des « churchwardens », au point de vue d'un *false return* (Ld. Raym, 138, etc.). La cour ecclésiastique décide sous ce point de vue aussi des désordres, inconvenances et abus de l'acte d'élection (2 Barn et A., 43). La compétence des « churchwardens » ne se régit pas par les circonscriptions temporelles, mais par les circonscriptions communales ecclésiastiques (Shaw, *Par. L.*, 86). L'autorité ecclésiastique oblige le « churchwarden » élu à se charger de la fonction; primitivement, elle le faisait par excommunication; à sa place, la nouvelle législation a placé une peine d'emprisonnement arbitraire. L'élu prête son serment professionnel aux mains d'un archidiacre ou de son commissaire. Les plaintes concernant la répartition des siéges dans l'église sont, pour autant qu'il ne s'agisse pas du titre de droit privé, du ressort de l'évêque, pour ce qui concerne leur jugement en dernier ressort. La cour ecclésiastique oblige le « churchwarden » à convoquer la commune, afin de délibérer sur un « churchrate » et à appliquer l'argent ainsi rassemblé aux réparations de l'église. L'archidiacre a aussi coutume de confirmer officiellement le « church-rate » ainsi voté. La cour ecclésiastique

agit pour le recouvrement des reliquats de plus de 10 liv., et, dans tous les cas, où l'on discute la valeur de l'imposition. Elle oblige aussi le « churchwarden » à remplir son devoir de rendre compte. Cette responsabilité professionnelle s'organise donc d'une manière analogue à celle des employés communaux laïques, à l'égard de l'instance supérieure des juges de paix (qui ici sont complétement exclus). Une poursuite de répression est prononcée contre les « churchwardens », seulement à cause de malversation intentionnelle et pas pour cause de malversation inconsciente (indiscrétion).

En cas d'action en recours, ils possèdent quelques avantages quant à la défense et au paiement du double des frais, 7 Jacq. I, c. 5; 21 Jacq. I, c. 12. L'instance supérieure de ces autorités ecclésiastiques est même une commission mêlée, c'est à dire une section du « privy council », pour laquelle il n'y a que, dans quelques cas spéciaux, un certain nombre d'évêques comme membres « ex officio ». (Gneist, *Dr. adm.*, t. I, § 98.)

II. *D'autre part, il existe aussi une décision et une instance supérieure des autorités temporelles*, qui reposent sur ce point de vue que tous les *individus*, que les *communes*, ont un droit à l'observation des lois, et possèdent, à titre de leurs prestations pour l'église, des droits acquis légitimement et exigibles. Puis le droit de vote de chaque membre de la commune, dans l'assemblée communale, peut être obtenu contre toute restriction arbitraire, même par plainte civile. Ceci est reconnu fondamentalement dans un célèbre arrêt (Phillibrown c. Rayland, 11 Geo. I), d'après lequel on admet une « special action upon the case » (*actio injuriarum*) pour celui qui est exclu, 1 Strange, 624; 1 Raym, 1338. Il est surtout essentiellement reconnu que les tribunaux temporels décident de la valeur des voix dans l'assemblée communale (Burr., 1420). Pareillement, ils décident de la coutume prétendue en cas d'élection et de droits électoraux (Cro. Cas. 22 et suiv). « Un examen afin de savoir si la personne élue est convenable, n'est cependant ni du domaine des tribunaux temporels, ni de celui des tribu-

naux ecclésiastiques, mais seulement de la commune. » (1 Salk, 166.) De nombreux jugements reconnaissent spécialement que le droit à un siége ecclésiastique, lorsqu'il est devenu par la tradition la chose d'une famille, est du ressort des tribunaux laïques. Pareillement, l'action civile est autorisée, pour enlèvement arbitraire d'un monument funéraire d'une famille opéré par ordre de l'évêque (Cro. Jacq., 367). On comprend que l'accusation criminelle contre un « churchwarden », pour cause d'abus de ses fonctions (corruptions and extortions), est poursuivi devant les tribunaux temporels de la manière accoutumée par la prosécution d'un particulier (1 Sid, 307).

Le droit de la commune et de l'État à la poursuite de la loi du pays par les autorités ecclésiastiques est obtenu par l'instance ordinaire de contrôle des cours royales, spécialement par « writs of prohibition et mandamus, » qui étaient déjà appliqués d'une manière étendue au moyen âge, les autorités ecclésiastiques étant en tout temps inclinées à transporter leurs opinions sur la vie du *forum internum* à la vie externe.

Le *writ of prohibition* (analogue à l'appel comme d'abus) a lieu en général à cause de l'extension arbitraire du pouvoir ecclésiastique au delà du domaine qui lui est attribué. Ce domaine reposant sur la constitution et les lois nationales, les autorités ecclésiastiques ne peuvent avoir le droit d'interprétation souveraine des lois. De là la maxime fondamentale que la prohibition a surtout lieu, lorsque la décision de la cour ecclésiastique dépend des lois du pays dont l'application erronée ou mauvaise est alléguée. (Burn's, *Eccl. Law*, III, pag. 592 et suiv.) L'application de ce principe dans la pratique est, on le comprend naturellement, des plus nombreuses et des plus diverses. Une prohibition est accordée, aussitôt que les autorités ecclésiastiques décident de l'abrogation d'une coutume locale; ou lorsqu'un évêque enlève un siége à l'église, alors que par prescription il est devenu propriété privée (Co. 12 Rep., 106); ou lorsque les autorités ecclésiastiques veulent décider des limites discutées des paroisses. (Gibs. 212). La décision finale de la valeur juridique d'une imposition de la taxe

ecclésiastique peut être déférée par prohibition aux cours royales et à la Chambre des lords (Braintree case 1853). La cour ecclésiastique a seulement le pouvoir d'astreindre les « churchwardens » au devoir formel de rendre compte, mais non à fixer matériellement l'exactitude du compte. (Strange's *Rep*, pag. 974, 1133, etc). On jugea ainsi de prohibition pour « excess of juridiction » lorsque l'autorité ecclésiastique ne voulait pas admettre la décharge d'un compte par l'assemblée communale. (3 Term. *Rep*. 3).

D'autre part, on exige par « mandamus » des cours royales, le droit des membres de la commune de voir le compte communal, moyennant la preuve d'un intérêt plausible à ce faire. Par « mandamus » l'archidiacre est obligé à faire prêter serment aux « churchwardens » élus, et ainsi l'on empêche l'autorité ecclésiastique d'exiger de nouvelles conditions de ces fonctionnaires. (*Comyn Digest* v° *Mandamus* (A). D'une manière analogue, on oblige par « mandamus » à installer un parish-clerk (Cowp. 370). Par « mandamus », le droit de la commune de proroger la séance à l'égard de pratiques partiales du président, se trouve maintenu (2 Nev. et M. 464). Par « mandamus », le refus arbitraire de l'enterrement ecclésiastique, est réprimé à l'égard des « churchwardens ». Dans tous les cas, les cours royales exigent ce qui incombe à l'employé paroissial, de par la loi, d'après la coutume générale ou locale. Sous ce rapport aussi, les droits constitutionnels de la commune en cas d'élection et de résolutions, se trouvent placés sous la protection des cours royales.

Sur ce domaine aussi le principe est donc consacré que l'*application de l'ensemble du droit public ne peut avoir lieu en dernier ressort que par les cours royales* (en dernier ressort par la chambre des lords). Dans l'intérêt de l'église comme dans celui de communes, toute interprétation des lois par les chefs de l'administration courante (le ministère), est absolument proscrite.

L'administration ecclésiastique est conçue ici comme indépendante de l'administration ministérielle et des partis politiques; mais cette indépendance ne lui accorde pas le droit de développer d'une manière souveraine les lois nationales, et plus

comme le droit de législation autonome. La législation des convocations fut toujours une « législatio subordinata », et a été suspendue depuis l'époque de la reine Anne, reconnaissant qu'il ne saurait exister dans un État deux pouvoirs légiférants. Si l'on reconnaît que le dogme et la constitution ecclésiastique présentent des points, qui forment pour le roi en parlement un « noli me tangere », il faut aussi admettre que la législation nationale est pour l'église un « noli me tangere ».

On discute seulement le point de savoir laquelle de ces deux puissances doit posséder le pouvoir formel d'empêcher les atteintes de l'autre. L'expérience des siècles s'est traduite en Angleterre, en ce que la constitution nationale « tripartite » présente plus de garanties contre les abus par le « king in parliament » par le « king in council », que la constitution de l'Église. Le pouvoir souverain de la législation parlementaire sur l'Église elle-même, se manifesta progressivement depuis la fin du moyen âge, et complétement pendant la réformation. Sa valeur pratique repose sur ce que l'instance judiciaire suprême est le « judicial committee » du conseil d'État, 2 et 3 Guill. IV, c. 29. « Il n'y a pas de juridiction externe ecclésiastique ou temporelle dans ce royaume. qui ne soit dérivée de la couronne » (lord Hale). Là aussi où, en ces derniers temps, des autorités organisées devinrent nécessaires pour la réforme de l'administration ecclésiastique, on forma des commissions mixtes d'évêques et d'hommes d'État, — les « ecclesiastical commissioners » et les commissions qui s'y sont maintenant fusionnées et qu'avaient suscitées les « church building Acts ». (Gneist., *Dr. adm.*, § 141) (1).

(1) Le *writ of prohibition* fut au moyen âge le régulateur violent des pouvoirs ecclésiastiques et temporels, pour lesquels Édouard Ier offrit dès 1285 une base par le statut dit *statute of circumspecte agatis*. Dans ces derniers temps les cas de prohibition qui formaient encore au temps de lord Coke un sujet de violentes discussions sont devenus rares. Après qu'il a été décidé en dernier ressort que l'Église est soumise à la législation nationale, et que son application ne peut pas avoir lieu d'une manière partiale par l'autorité ecclésiastique, la tentative d'abus de la part de celle-ci tombe naturellement. Les décisions unilatérales sont assurément mêlées d'une manière

§ 6

RÉFORME DE LA CONSTITUTION PAROISSIALE (GENERAL VESTRIES ACT)

L'élément représentatif dans la paroisse se restreignait jusqu'ici aux « churchwardens » et au « churchrate ». On était préoccupé sous ce rapport de la création des « select vestries » et de l'indifférence générale des classes moyennes. Toute l'administration des pauvres s'était rattachée à cet organisme par la législation d'Élisabeth, comme une simple annexe. Les paroisses avaient, il est vrai, un droit de présentation en cas de nomination des « overseers of the poor », mais n'avaient pas d'influence efficace sur les mesures d'administration des pauvres. Le rapport devint un malaise avec la croissance progressive de la taxe des pauvres qui atteignit son point culminant en 1817-1818, où elle était de 9,166,000 liv. sterl. La classe gouvernante avait par les fonctions de juge de paix continué à exercer jusqu'ici une influence prédominante : les classes moyennes et inférieures élevèrent alors peu à peu leurs prétentions à participer à l'administration, comme contribuables (1).

chaotique dans les exposés ordinaires de l'*Ecclesiastical law* et de la *Parish law*. Seulement les principes importants sont stables ; les points accessoires seuls sont demeurés en discussion. Il en est ainsi de la question de savoir si les *churchwardens* peuvent être astreints par *mandamus* à réunir une assemblée électorale de la paroisse (Stra., 686 et 52). Les autorités ecclésiastiques réclamèrent en outre parfois une *jurisdictio ratione loci* sur des assemblées communales qui sont tenues dans le domaine de l'église et du cimetière ; tandis qu'il n'en résulte que le droit de veiller au maintien de l'ordre extérieur, mais qu'on n'en peut pas faire dériver le droit de décider des résolutions et des droits électoraux. Voyez Smith, *Parish*, pag 316. Un *writ of quo warranto* ne peut être émis dans la discussion de la valeur de ces élections, « la nomination des *churchwardens* ne touchant pas à la couronne ni à la dignité du roi. » (4 Term., *Rep.*, pag. 382.)

(1) Le désaccord dans les apports de la constitution communale, en décadence pour les devoirs des communes locales en matière d'impôts (comme dans les *municipal corporations*), n'est clairement démontré que par la statis-

Sur ce domaine qui ne concernait pas aussi immédiatement les élections parlementaires que les réformes des corporations municipales, les classes gouvernantes s'entendirent dès 1818 pour faire quelques concessions aux contribuables, comme tels, spécialement pour autant que ainsi était assurée une influence plus grande des plus forts imposés. *La forme des assemblées paroissiales générales « open vestries » est légalement déterminée et le droit de vote des imposables est réparti en six classes*, par le « *general vestries Act* », 58 Geo. III, c. 69, auquel se rattacha, l'année suivante, l'acte additionnel 59 Geo. III, c. 85.

tique récente. Il en est spécialement ainsi de la participation des classes moyennes et inférieures aux *impôts fonciers communaux*, quelque prépondérantes que soient d'ailleurs les prestations de la grande propriété foncière. Les *Parl. Pap.*, 1849, n° 630, renferment un groupement que nous devons indiquer ici des classes de propriétaires contribuant à l'impôt, dans quatre comtés, qui sont choisis dans les circonscriptions agricoles et industrielles, de manière à pouvoir, *instar omnium*, caractériser l'état des choses dans tout le pays. Je les fais suivre pour indiquer préalablement les rapports de propriété sur lesquels reposera désormais le groupe des réformes. Étaient taxées pour la taxe des pauvres avec un revenu annuel (en location ou en fermage de leur propriété foncière) les catégories suivantes de personnes :

	LANCASTRE	SUFFOLK	HAMPSHIRE	GLOUCESTER
Au-dessous de 4 liv.	91.677	42,226	23,051	39,368
4 — 5 liv.	47,207	4,467	6,544	6,259
5 — 6 liv.	35,483	2,951	3,384	4,282
6 — 7 liv.	45;013	3,348	6,952	6,092
7 — 10 liv.	30,298	2,398	4,172	4,180
10 — 12 liv.	19,623	1,886	3,152	2,694
12 — 15 liv.	19,358	1,982	3,492	2,473
15 — 20 liv.	19,842	2,258	3,822	2,900
20 liv. et au-des.	60,545	10,237	11,033	12,731
Total assessments	369,046	71,753	65,605	80,979

Nombre total des habitations	Montant total du revenu imposable	Revenu moyen des terres taxées	Poor rate 1849	Proportion de la taxe des pauvres
340,070	6,110,000 liv.	17 liv.	651,666 2/3	10 p. %.
59,064	135,000 liv.	19 1/3 liv.	511,666 2/3	37 1/2 p. %.
59,765	145,000 liv.	22 liv.	210,000	11 p. %.
67,874	1,960,000 liv.	24 liv.	74,333 1/3	3 3/4 p. %.

Aucune assemblée communale ne doit être tenue sans que trois jours au moins, les membres de la commune ne soient publiquement avertis du lieu, de l'heure et du but spécial de l'assemblée par annonce publique faite le dimanche dans l'église paroissiale durant ou immédiatement après le service divin et par affiche écrite ou imprimée apposée à la porte principale de l'église (§ 1). « En cas d'absence du pasteur », les membres de la commune doivent nommer, à la majorité des voix, un « chairman » président qui possède en cas d'égalité de voix, la voix prépondérante, et qui doit signer les procès-verbaux à rédiger par écrit, et à inscrire dans un livre, sur ce qui s'est passé dans l'assemblée et sur ce qu'elle a résolu.

En cas de vote, les membres de la commune qui sont présents sont répartis d'après leur taxation pour le droit des pauvres, de telle manière que *chaque contribuable qui est taxé à un revenu foncier annuel de moins de 50 liv., ait une voix et chacun de ceux qui sont taxés à 50 liv. et plus haut, ait pour chaque 25 liv. de plus une voix jusqu'au maximum de six voix* (§ 2). Les locataires payant l'impôt ou les propriétaires ayant 49 liv. de loyer ou fermage ont donc une voix; de 50 à 74 liv., deux voix; de 75 à 99 liv., trois voix; de 100 à 124 liv., quatre voix; de 125 à 149 liv., cinq voix; de 150 liv. et plus six voix; — d'après ce système de « plurality of votes » (pluralité de votes) (1).

(1) Le *General vestries Act* montre déjà par la proportionalité des taxes qu'il s'agit plus de l'augmentation de l'influence des plus imposés que de la revivification du cens communal. Il résulte du tableau précédent combien est élevée la classe de 50 liv. de loyer ou fermage annuel, puisqu'elle place au moins plus des 9/10 des imposables dans la classe inférieure, et ne cadre pas du tout avec le droit électoral au Parlement. On peut aussi exprimer le droit de suffrage de la manière suivante : celui qui est taxé pour un revenu foncier de 150 liv. comme propriétaire, locataire ou fermier, a une voix *complète*; à 125 liv. 5/6 de voix; à 100 liv. 4/6; à 75 liv. 3/6; à 50 liv. 2/6; au dessous de 50 liv. 1/6 de voix. Mais le nombre des personnes dans la classe supérieure étant très peu élevé, il était plus conforme pour les points de vues pratiques et généraux, de compter le droit de vote de la classe inférieure comme unité et les classes supérieures, au contraire, comme une « plurality of votes » jusqu'au maximum de six. Par les sociétés par action l'on s'habitua à cette progression du droit de vote. Celui qui est taxé conjointement avec

Une condition préalable du droit électoral est pour toutes les classes, que le votant appartienne à la commune *comme habitant ou comme contribuable*, qu'il le soit même devenu seulement depuis la dernière imposition de la taxe des pauvres, pour autant qu'il se déclare prêt à payer la taxe (§ 4). Celui, au contraire, qui refuse l'impôt, ou qui après commandement préalable, néglige un paiement en retard, ne doit pas être admis à voter. Une faute d'impression relative à ceci se trouve rectifiée par 59. Geo. III, c. 85. § 3, avec la déclaration, que sont aussi admises à voter les personnes non domiciliées dans la paroisse dès qu'elles paient l'impôt pour une propriété foncière située dans la commune; puisque les corporations ou les sociétés elles aussi votent par leur secrétaire ou agent dans la proportion de leur propriété imposable (§§ 1 et 2). D'après le statut postérieur 16 et 17 Vict., c. 65; il n'est cependant pas exigé que les impôts devenus exigibles seulement durant les trois derniers mois avant un « vestry », soient payés.

La loi doit s'étendre à toutes les paroisses ou localités qui ont leurs inspecteurs des pauvres particuliers et leur assistance

autrui pour une propriété commune vote pour sa part dans la charge de la contribution de la propriété entière, mais si le copropriétaire n'apparaît pas, pour le tout (§ 3).

Par la réserve des *select vestries* la portée de la réforme est en tout cas bien amoindrie; en outre les paroisses de la cité de Londres et de Southwark sont formellement exceptées (§§ 9-10). Les *select vestries restreints* continuent donc à subsister, seuls les *open vestries* reçoivent de nouveau une forme plus stable; et dans beaucoup de paroisses, dans lesquelles les assemblées n'avaient en fait coutume que de se composer d'un petit nombre d'habitants considérés, les assemblées plus fréquentées devinrent dès lors plus nombreuses.

Un petit pas en avant vers la séparation de l'administration temporelle de la commune de l'église a lieu par le stat 1 Vict., c. 64, qui déclare comme non essentiel l'annonce des *vestries* dans l'église et réserve seulement l'affiche à la porte de l'église (signée par un marguillier, ou un inspecteur des pauvres ou par le pasteur). Dans les endroits où il n'y a pas d'église paroissiale, ou bien où il n'est pas tenu de service divin, les annonces préalables à l'assemblée communale « doivent être faites de la même manière que les annonces analogues ont coutume de l'être, ou de la manière la plus efficace pour le faire savoir aux habitants », 58 Geo. III, c. 69, § 7.

particulière des pauvres pour tous les objets exprimés dans cette loi (§ 7). Mais elle ne doit modifier en aucune façon ou restreindre les pouvoirs légaux d'un « vestry » ou d'une assemblée communale, qui est tenue sur pied d'un acte spécial ou d'une ancienne tradition, *ancient and special usage or custom;* non plus que modifier le droit ou le mode de vote dans un « vestry » ainsi réglementé (§ 8).

Par cette réserve l'efficacité de la loi était rompue là précisément où le besoin des réformes se faisait le plus activement sentir. La contradiction interne continua à subsister, et devait, en présence de la taxe des pauvres, apparaître plus marquante chaque année aux contemporains. Pour le « church rate » insignifiant, qui en réalité n'était qu'un petit auxiliaire de 1, 2 ou 3 d. p. liv. de revenu, il y avait une représentation communale et un contrôle; pour la taxe des pauvres vingt à trente fois plus élevée il n'y avait que les fonctions d'inspecteur des pauvres sans droit de contrôle ou d'élection efficace de la commune. Lorsque la constitution paroissiale avait été réduite à un « select vestry », il pouvait arriver que (comme pour Marylebone) une petite corporation se complétant par cooptation administrât annuellement des impôts communaux de plus de 175,000 liv., sans s'inquiéter des contribuables.

Cet état de choses rendait inévitable la *séparation* de *l'administration locale des pauvres* de la *part de l'Église;* il était impossible de faire rentrer la moitié des contribuables, qui dans la dernière génération n'appartenaient plus à l'Église établie, sous la constitution ecclésiastique. Immédiatement après le bill de réforme il y a pour ce motif des transformations complètes de l'ensemble de l'administration des pauvres. Le nouveau système communal ainsi créé pousse alors des racines plus profondes et amène la création de nouvelles associations communales (chap. VIII, IX) pour lesquelles les anciennes constitutions paroissiales fournissent encore toujours le cadre extérieur et le lien.

NOTE SUR LA FORMATION DES NOUVELLES PAROISSES DE LA CONFESSION ANGLICANE

La notion d'une *séparation de l'Église et de l'État* a fait des progrès en même temps que le *General vestries Act* et sous un autre rapport. Vers le même temps commence en effet *la formation de nouveaux systèmes de paroisses de l'Église établie, dans lesquelles est complétement détruite la concordance des communes ecclésiastiques et civiles.* Par les *Church building Acts*, 59 Geo. III, c. 134; 3 Geo. IV, c. 72; 3 et 4 Vict., c. 60, on forme en règle générale des *select vestries* pour l'administration ecclésiastique, avec la clause expresse « for ecclesiastical purposes only » (dans un but exclusivement ecclésiastique) et pour aucun autre but d'une autre espèce, 59 Geo. III, c. 134, § 6; 1 et 2 Guill. IV, c. 38, § 10; 1 et 2 Vict., c. 106, § 26; 19 et 20 Vict., c. 104, §§ 18, 25. Ces nouvelles communes ne sont que des réunions ecclésiastiques des fidèles de la confession de l'Église établie. Ne sont membres actifs que les locataires d'un siége à l'église. Il en naît un système compliqué de vente et location des siéges à l'église, qui ne jette pas une lumière favorable sur l'esprit de ces communes purement ecclésiastiques. L'administration des siéges ecclésiastiques ou des difficultés à cet égard est soumise à une décision suprême administrative des autorités ecclésiastiques. Le *parish clerk* et le *sexton* sont nommés par le pasteur. Malgré la réserve d'une série de siéges gratuits pour les pauvres, le sentiment religieux véritable est peu conforme à ce nouveau système de paroisses, le sentiment communal est non moins atteint par la rupture complète entre la commune ecclésiastique et civile. La chose n'a pas été améliorée après que par 14 et 15 Vict., c. 97, les *select vestries* ont été abrogés et le droit de vote de tous les locataires de siéges ecclésiastiques a été rétabli dans les *open vestries* Pour les rapports légaux de ce nouveau système ecclésiastique, qui est situé hors du domaine de la vie communale, on peut maintenant renvoyer au *New Parishes Act*, 1859, 19 et 20 Vict., c. 24. On peut reconnaître la séparation comme un expédient nécessaire, dicté par la situation actuelle de l'Église établie. L'*organisation communale*, comme base primaire de toute vie politique et de toute liberté politique, n'ont jusqu'ici éprouvé que du dommage de cette « séparation de l'Église et de l'État », qui promettait tant, et c'est cette expérience qui dans les dernières années a amené le rejet de tous les projets de loi sur l'abrogation du *church rate*, même par les personnes sans préjugés. Les *Parl. Pap.*, 1861, t. XLVIII, n°° 3, 137, pag. 3-82, donnent un relevé nominal du nouveau système de paroisses, qui est né par suite de créations nouvelles, séparations ou groupement à nouveau. Il y en a 1,077 depuis l'époque des *Church buildings Acts*, de juillet 1818 jusqu'au 31 décembre 1856, et 283 sous l'administration des *ecclesiastical commissioners*, jusqu'au 31 décembre 1861.



FIN DU TOME QUATRIÈME

TABLE DES MATIÈRES

DEUXIÈME PARTIE

LA CONSTITUTION COMMUNALE ACTUELLE DE L'ANGLETERRE ET DU PAYS DE GALLES

(*Suite*)





